

SEGURIDAD HUMANA: NUEVOS ENFOQUES

FRANCISCO ROJAS ARAVENA
(EDITOR)

ANDREA ÁLVAREZ MARÍN
TATIANA BEIRUTE BREALEY
CLAUDIA F. FUENTES JULIO
DANIEL LUZ I ÁLVAREZ
ALFREDO SANTILLÁN
FRANCISCO ROJAS ARAVENA

363.11

S456s Seguridad humana, nuevos enfoques / Francisco Rojas Aravena, edit.

– 1ª. ed. – San José, C.R. :FLACSO, 2012.

180 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-238-9

1. Seguridad social y gobierno. I. Rojas Aravena, Francisco, edit.

II Título.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.



FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

www.flacso.org

Seguridad humana: Nuevos enfoques

Índice

Seguridad Humana. Un estado del arte Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín	9
Seguridad Humana y Derechos Humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina Claudia F. Fuentes Julio	33
La seguridad humana: ¿Debate sin futuro? El Estado del debate en las Naciones Unidas Andrea Álvarez Marín	55
Ciudades seguras: Utopía pendiente frente a la seguritización de las ciudades Latinoamericanas Alfredo Santillán	75
Seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada documento de contexto Daniel Luz i Álvarez.....	87
Inseguridad y medios de comunicación en Costa Rica. Reivindicando el derecho a la información Tatiana Beirute Brealey	115

Anexos:	133
----------------------	------------

Anexos Nº 1

Seguridad Humana, Informe del Secretario General, 2010.

Ban Ki Moon	135
--------------------------	------------

Anexos Nº 2

Introducción: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, 2005.

Kofi Annan.....	167
------------------------	------------

Relación de autores.....	177
---------------------------------	------------

Presentación

El periodo de post Guerra Fría y de globalización evidencia que el concepto tradicional de seguridad, centrada en proteger la integridad física del territorio, impedir amenazas militares externas-, es insuficiente. Se requiere un nuevo concepto que responda a las amenazas no tradicionales, con un fuerte acento no militar. Desde la publicación del *Informe de Desarrollo Humano 1994* de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha promovido la adopción del concepto más integral como seguridad humana. La importancia de este concepto también la subraya la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* resultante de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2003.

El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado. La seguridad humana incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales como los desastres naturales o las crisis alimentarias. Su consecución incluye la protección de la persona y su potenciación (brindarle los medios para desarrollarse por sí misma). La seguridad humana implica que las personas deben vivir “libres de necesidad” y “libres de temor”.

Francisco Rojas Aravena, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Andrea Álvarez Marín, Asistente de investigación de la Secretaría

General de la misma institución, al analizar detenidamente el concepto de “seguridad humana”, afirman que a pesar de que hace poco más de 15 años se adoptó el concepto de seguridad humana aún persisten algunos déficits que deben ser superados. Uno de los principales es que el concepto de seguridad humana puede ser “todo y nada” al mismo tiempo, dado que cualquier amenaza puede caer bajo su ámbito de influencia. Ello trate el riesgo de que al querer abarcar muchas áreas no se incida efectivamente en ninguna. Álvarez se adentra en esta discusión cuando hace referencia al debate existente en las Naciones Unidas sobre el concepto. El análisis integral lo realiza a través del estudio de las ideas expuestas por el Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe sobre Seguridad Humana de mayo de 2010.

Claudia Fuentes Julio, Doctora en International Politics, de la Universidad de Denver, coincide con Francisco y Andrea en la necesidad de definir con claridad el concepto de seguridad humana y su relación con los derechos humanos. La clarificación entre derechos humanos y seguridad humana puede contribuir al debate Latinoamericano al clarificar cual es la agenda de seguridad humana y la diferencia en la agenda de desarrollo humano que toma como base los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Esto puede disminuir las críticas de algunos sectores que miran con temor la posibilidad de “seguritizar” la agenda de desarrollo.

Por su parte, Alfredo Santillán, profesor e investigador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador, señala como la situación de la criminalidad y violencia en las principales ciudades de América Latina, se ha complejizado en tanto las acciones tomadas bajo este marco han producido una marcada seguritización de la vida urbana sin modificar sustancialmente la situación de inseguridad. Para el autor, las ciudades latinoamericanas han intensificado sus dispositivos de seguridad en todos los ámbitos pero continúan siendo inseguras.

Para Daniel Luiz Alvarez, Asesor Regional de Seguridad Ciudadana para América Latina y el Caribe del Programa

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el tema de la inseguridad en América Latina debe ser abordado de manera integral. Para él, la seguridad ciudadana no debe ser vista exclusivamente como una reducción de los índices de delincuencia, sino como el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya mejorar la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores, en respeto de la ley y la tolerancia.

El trabajo de Tatiana Beirute Brealey, Asistente de investigación de la Secretaría General de FLACSO, hace referencia al rol de los medios de comunicación y a la inseguridad en Costa Rica. Beirute analiza el papel y poder que tienen los medios de comunicación en la creación de opinión con respecto al tema de la seguridad y cómo esto repercute en las percepciones de la ciudadanía. Para la autora, es necesario que la ciudadanía se informe desde otras ópticas, donde se incluya otros discursos. Destaca el papel de las redes sociales como espacios desde donde las y los ciudadanos pueden visualizar y cuestionar aquello que los medios de comunicación tradicionales invisibilizan o sobre exponen.

La Secretaría General de FLACSO organizó un ciclo de seminarios internacionales en el marco de la inauguración de su nueva sede en San José de Costa Rica. La Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, inauguró el nuevo edificio y destacó el rol de FLACSO en el desarrollo de un pensamiento social latinoamericano y caribeño. El ciclo de seminarios tuvo como propósito contribuir en conocimiento, compartir experiencias, dialogar sobre buenas prácticas en una amplia gama de temas y colaborar con el proceso de creación de políticas públicas.

El Seminario de Seguridad Humana fue auspiciado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), a quien expresamos nuestro agradecimiento y nos congratulamos por esta asociación. El apoyo de la CAF permitió que se pudiera realizar

con éxito este ciclo de seminarios. Por ser una institución preocupada por las necesidades sociales y económicas de la región latinoamericana, la CAF ha mantenido una estrecha relación con algunas sedes de FLACSO a lo largo de su historia. El trabajo de la CAF se concentra principalmente en las temáticas de desarrollo y en las áreas de infraestructura, sector corporativo y financiero, medio ambiente, desarrollo social y políticas públicas e investigación. FLACSO comparte los anteriores objetivos, especialmente la promoción de la sostenibilidad social y ambiental de la región, y confirma la importancia de la misión central de la CAF: promover el desarrollo sostenible y la integración regional en América Latina. De igual forma expresamos nuestro agradecimiento al Open Society Institute (OSI) por su apoyo a estas iniciativas.

Uno de los resultados de estos encuentros se expresa en esta publicación: *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, editado por el suscrito. Agradezco sus aportes, de los colegas de FLACSO y de diversas instituciones de la región y fuera de ella por sus contribuciones. Este libro constituye de manera importante al conocimiento sobre las relaciones fronterizas y el desarrollo de sus buenas prácticas.

Finalmente se incluyen como anexos el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre Seguridad Humana y el Informe acerca desarrollo, seguridad y derechos humanos. Los informes proporcionan una actualización sobre los avances de la promoción de la seguridad humana desde la Cumbre Mundial 2005.

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Seguridad Humana. Un estado del arte¹

Francisco Rojas Aravena² y Andrea Álvarez Marín³

Introducción

Desde el origen de la vida en sociedad la seguridad ha sido una preocupación fundamental de los seres humanos. Tal es su importancia que para algunas corrientes legales y filosóficas como el contractualismo, la seguridad es el gran objetivo que empuja a los hombres a pactar para salir del estado de naturaleza y constituir la sociedad política y el Estado.

La seguridad ha sido una necesidad perenne de los seres humanos, pero como cualquier fenómeno socialmente determinado, ha evolucionado en cuanto a su definición y alcances.

Durante buena parte del siglo XX la seguridad era un concepto propio de las élites políticas y militares y como tal estaba fuertemente relacionado a factores como, el Estado, la defensa, carreras armamentistas, insurgencia, contra-insurgencia, represión, etc.

En la actualidad, los extraordinarios cambios en las relaciones internacionales marcados por un aumento de la interdependencia y las conexiones transnacionales y las vulnerabilidades mutuas y los cambios ambientales y

1 Agradecemos la valiosa contribución del M.Phil. Sergio Moya Mena en la elaboración de este artículo.

2 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

3 Asistente de Investigación de la FLACSO 2009-2011.

climáticos, han hecho que esa perspectiva convencional de la seguridad sea insuficiente. La seguridad y sus múltiples consideraciones no pueden seguir siendo una preocupación exclusiva de unos pocos, se trata de un problema muy grande como para que no se le haga frente de manera colectiva. Crisis humanitarias, con altos números de refugiados y desplazados en Colombia y Sudán o catástrofes ambientales como el vertido de petróleo en el Golfo de México exigen una visión ampliada, holística y más participativa de la seguridad.

Este es el marco de pertinencia del concepto/noción que se ha venido conociendo como “seguridad humana”, que ha sido promovida por diversas instancias de las Naciones Unidas—y por diferentes países--desde 1994, que se caracteriza por su naturaleza universal, centrada en las personas, la interdependencia, enfocada a la prevención de conflictos y la cooperación.

El concepto ha generado un importante debate en las Naciones Unidas y otros organismos. No obstante, aún no existe consenso amplio en la ONU, ni en el mundo académico sobre él. Este trabajo aporta un análisis sobre la evolución conceptual de la seguridad humana a partir de las distintas contribuciones de Naciones Unidas así como un estado del arte sobre la seguridad humana.

Origen del concepto y contexto de su desarrollo

En 1994 el *Informe anual de Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expuso la necesidad de transitar a un nuevo paradigma de seguridad.⁴ A partir de entonces se ha promovido la adopción y aplicación del concepto de “seguridad humana”, concepto que está más acorde con los cambios que han acompañado los procesos de globalización y que se dieron principalmente al finalizar la Guerra Fría.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana. PNUD, Nueva York, 1994.

En el año 2000, 189 países aprobaron la *Declaración del Milenio*,⁵ esta consigna los objetivos de desarrollo del milenio. La meta era cumplir los 8 objetivos hacia el 2015, y que apuntan a erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

Existe una estrecha relación entre los ocho objetivos y la seguridad humana. Esto llevó a que en la Cumbre del Milenio mencionada se aprobara la creación de dos instancias. Primero, la Comisión de Seguridad Humana que más adelante produciría el texto *Seguridad Humana Ahora* donde se profundiza lo que había establecido el informe de 1994.⁶ Segundo, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados con su informe *Responsabilidad de Proteger*.⁷

A poco más de 15 años de la adopción del concepto de seguridad humana, a diez años de la *Declaración del Milenio* y dado que el Secretario General recientemente acaba de publicar un Informe sobre seguridad humana,⁸ estamos en un contexto propicio para debatir sobre este tema. ¿Qué esfuerzos se han hecho al interior de las Naciones Unidas para promover el concepto? ¿Qué se ha escrito sobre la seguridad humana en otras fuentes? ¿Cuáles son las temáticas más

5 Organización de Naciones Unidas (ONU), *Declaración del Milenio*. Nueva York, 8 de setiembre de 2000. Disponible en: <http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Declaracion%20del%20Milenio.pdf>

6 Comisión de Seguridad Humana (CSH). *La seguridad humana, ahora*. CSH-ONU, Washington DC, 2003.

7 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). *La responsabilidad de proteger*. International Development Research Center (IDRC), Ottawa, Canadá, 2001.

8 Ki-moon, Ban. *Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana*. ONU, Nueva York, 2010. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/263/41/PDF/N1026341.pdf?OpenElement>

abordadas al referirse a este concepto? ¿Cuáles han sido los principales alcances y desafíos de la seguridad humana hasta el momento?

La adopción y operacionalización de conceptos responde a contextos históricos específicos y a la vez a cambios coyunturales y/o estructurales; de allí que la tarea de reconceptualizar sea permanente. Durante la Guerra Fría predominó la noción de “seguridad nacional” con énfasis en las dimensiones militares-estatales. Los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Soviética ocupaban la atención de las estrategias de seguridad e incidían en los conflictos regionales.

El fin de la Guerra Fría provocó un cambio en el carácter de los conflictos y amenazas. Actualmente la mayoría de los conflictos tienen carácter intra estatal. A diferencia de la existencia de guerras entre Estados, en muchos países el Estado representa mayores amenazas a los individuos que la presencia de conflictos armados.

Por su parte, los procesos de globalización han sido acompañados de la emergencia de nuevos actores importantes. Los Estados ya no son los únicos actores en el sistema internacional, la presencia activa de las empresas transnacionales, las distintas redes de la sociedad civil y los organismos internacionales complejizan el panorama de las relaciones internacionales y restan protagonismo a los Estados. Asimismo, gracias al impacto de la mundialización los Estados han perdido su poder monopólico sobre las comunicaciones, el desarrollo tecnológico, las finanzas, las inversiones, las migraciones internacionales y sobre el comercio.⁹

Otro de los cambios fundamentales ha sido la variación en las amenazas a la seguridad. Los desafíos más apremiantes en el

9 Rojas Aravena, Francisco. “Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI.” En: Goucha, Moufida. y Rojas Aravena, Francisco. Eds. Seguridad humana, prevención de conflictos y paz. UNESCO-FLACSO, París, 2003, p. 15.

presente son el cambio climático y los desastres naturales, la crisis alimentaria, la propagación de enfermedades pandémicas en el contexto de amplia interdependencia de poblaciones, el terrorismo y el crimen organizado. Estos se han visto afectados negativamente por la coyuntura de la crisis económica desde finales de 2008. Son amenazas transnacionales que dificultan que los Estados por sí solos puedan hacerles frente; se requiere cooperación para enfrentarlas.

Los cambios mencionados fueron haciendo insostenible e insuficiente el concepto tradicional de seguridad, pues los nuevos desafíos no cabían bajo su marco de acción. La adopción del concepto de “seguridad humana”, más acorde con el nuevo contexto internacional, surgió como respuesta.

La adopción del concepto se vincula a la creciente universalización y promoción de los valores y derechos contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* firmada posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Ha ido aumentando la tendencia hacia el reconocimiento pleno del individuo como sujeto de Derecho Internacional. El orden internacional ya no se limita a las materias vinculadas a la ausencia de guerra entre Estados, sino también a promover los derechos de los ciudadanos, su bienestar y su libertad.¹⁰

En el caso específico de América Latina, el fin de la Guerra Fría coincidió además con los procesos de democratización y pacificación que tuvieron lugar en algunos países de América del Sur y Central. Posteriormente, la región llevó a cabo una política de desarme en lo referido a armas de destrucción masiva. Actualmente además, presenta un bajo gasto militar en comparación con el resto del mundo.¹¹

10 Fuentes, Claudia. “Cumbre del Milenio y Seguridad Humana”. FLACSO-Chile, Santiago, Chile, s. a. p. 2. Disponible en: <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/08.pdf>

11 Al respecto ver Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco. Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe. UNESCO-FLACSO, Santiago, Chile, 2005.

Sin embargo, la pobreza y desigualdad provocan mayor conflictividad social y hacen de la región un caldo de cultivo para las actividades del crimen organizado. Además, los países poseen una institucionalidad débil y se ven afectados por altos índices de corrupción, altos índices de impunidad y la consecuente erosión de los Estados de Derecho. En este sentido, la adopción de una visión de seguridad humana resulta de vital importancia.

En torno a una definición de seguridad humana

Según la Comisión de Seguridad Humana en su informe *Seguridad Humana Ahora*, la seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente y ambas son necesarias.¹²

El concepto de seguridad humana nació del desarrollo humano como paradigma y al igual que el desarrollo humano, está centrada en las personas. El concepto nació del reconocimiento de que para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que el temor de la guerra en el mundo. En este sentido, la seguridad humana es más amplia que la ausencia de conflictos violentos. Además de los efectos de la violencia directa, se preocupa por los efectos de la violencia indirecta (privación de necesidades

12 CSH, *La seguridad humana, ahora*, p. 4 (y en general todo el capítulo 1).

básicas, incidencia de enfermedades, desastres naturales, desplazamiento de poblaciones, explotación de diferencias culturales y étnicas). También se preocupa por elementos subjetivos como la percepción de inseguridad, el temor y el miedo.

Existe además una estrecha relación entre los conceptos de derechos humanos, desarrollo y seguridad. El concepto de seguridad humana brinda un marco para pensar holísticamente: El *desarrollo* es esencial para mejorar las condiciones de vida de la población (tiene un valor positivo: “permitir que el individuo prospere”). La *seguridad* es la protección frente a las amenazas (tiene valor negativo: “permitir que el individuo sobreviva”). Y por último, busca asegurar la protección y promoción de los Derechos Humanos.¹³

El concepto de “seguridad humana” también se relaciona con el concepto de “vulnerabilidad mutua”. Esto significa que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto está condicionada por sus eslabones más débiles. Mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en los sectores en condiciones de vulnerabilidad, todas las partes serán vulnerables. De ahí que la meta de la seguridad humana debería ser la reducción del riesgo colectivo.¹⁴

En relación con las regiones en mayor situación de vulnerabilidad, resulta pertinente la aseveración de Jorge Nef, para quien los tradicionales conceptos de “centro y periferia” y “países desarrollados y subdesarrollados” resultan insuficientes. Para Nef, el llamado “centro” está constituido por los sectores de élite que en cualquier región del globo reciben los beneficios del desarrollo y la modernidad. La periferia está conformada por aquellos que en cualquier

13 The Irish Association of Non-Governmental Development Organizations (Dochas). “What Happened to Human Security? A discussion document about Dochas, Ireland, the EU and the Human Security concept”. [Draft one]. Irlanda, Abril de 2007. Disponible en: http://dochas.ie/Shared/Files/2/Human_Security_note.pdf

14 Nef, Jorge. “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua.” En: Goucha y Rojas Aravena, Seguridad humana, prevención de conflictos y paz, p. 41.

nación están marginados de los beneficios y experimentan vulnerabilidades agudas.¹⁵ Es decir, la dimensión geográfica de estos conceptos no explica completamente la situación, pues en todas las regiones hay personas que se han integrado bien al “centro” y personas que permanecen en la “periferia”, aún en los países más desarrollados.

Por último, el concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino que las complementa de cara a una mejor adaptación a los procesos de la globalización. La seguridad humana se preocupa por la seguridad de la persona y la comunidad más que la del Estado; incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales, como los desastres naturales, las crisis alimentarias o el impacto de las armas livianas; toma en cuenta los agentes y actores de la sociedad civil además de los estatales; y su consecución incluye tanto la protección de la persona, como su potenciación.¹⁶

La seguridad humana pretende integrar en un esquema de análisis los factores “humanitarios” (derechos humanos, salud, medio ambiente, democracia, seguridad alimentaria), con consideraciones más tradicionales sobre seguridad del “Estado” (como la “defensa”).¹⁷ La seguridad humana y la seguridad estatal se encuentran plenamente interrelacionadas. No se conseguirá una efectiva seguridad del Estado, sin alcanzar niveles adecuados de seguridad humana y viceversa.

Los análisis sobre seguridad en el contexto de la globalización requieren articular tres conceptos: seguridad internacional, seguridad estatal y seguridad humana. Los tres niveles son interdependientes, la inseguridad en uno de los tres niveles afecta a los otros y los incrementos en la seguridad de un nivel no sustituyen ni eliminan las demandas en los otros.¹⁸

15 Nef, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, p. 48.

16 CSH, La seguridad humana, ahora, pp. 1-19 y 94-111.

17 Nef, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, p. 57.

18 Rojas Aravena, “Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad,” pp. 18-19.

Reducir la inseguridad requiere respuestas multisectoriales y pluridimensionales. De allí la importancia de análisis multidimensionales.

La seguridad humana en Naciones Unidas

Desde su adopción en el *Informe de Desarrollo Humano de 1994*, se han venido haciendo esfuerzos para especificar más el concepto, su ampliación a otros ámbitos, su operacionalización y aplicación. En el Cuadro 1 se muestra la evolución y particularización del concepto en los informes más relevantes de Naciones Unidas. Nuevos temas como migraciones, manejo de situaciones post-conflicto, tráfico y trata de personas, han sido incorporados al ámbito de la seguridad humana.

Cuadro 1
La seguridad humana desde los distintos
aportes teóricos de Naciones Unidas

	Informe Desarrollo Humano PNUD	La Seguridad Humana Ahora	La seguridad Humana para todos	Teoría y práctica de la seguridad humana
	1994	2003	2006	2009
Temas y enfoques	Seguridad económica	Protección frente a la proliferación de armas.	Hambre, pobreza y salud	Seguridad económica
	Seguridad alimentaria	Migrantes y refugiados	Demanda de drogas	Seguridad alimentaria
	Seguridad en materia de salud	Recuperación después de conflictos violentos.	Acceso a la energía	Seguridad en materia de salud
	Seguridad ambiental		Tráfico y trata de personas	Seguridad ambiental
	Seguridad personal	Seguridad económica	Acceso a la educación de calidad	Seguridad personal
	Seguridad de la comunidad	Seguridad en salud	Acceso a la información	Seguridad de la comunidad
	Seguridad política	Acceso a la educación de calidad	Acceso a la información	Seguridad política
			Migraciones y desplazamientos forzados	(Retoma las dimensiones de los informes anteriores)
			Receptores de refugiados	

Fuente: Elaboración propia con base en cada uno de los informes. El de 1994 está disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/>; los otros tres en: <http://ochaonline.un.org/Reports/tabid/2186/language/en-US/Default.aspx>

El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994, fue el primer documento de Naciones Unidas en adoptar formalmente el concepto de seguridad humana y lo definió desde una perspectiva amplia como la meta de que los seres humanos vivan “libres de necesidad” y “libres de temor”. Asimismo, expuso cuatro características básicas del concepto; el ser universal, centrado en las personas, interdependiente y centrado en la prevención de conflictos.¹⁹

Este informe propone que la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia y lista sus siete dimensiones principales: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. Los incrementos en la seguridad de una dimensión no eliminan necesariamente los problemas de seguridad en las otras. Por el contrario, la inseguridad en un área afecta directamente a las otras.

La formación de la Comisión de Seguridad Humana fue resultado de la *Declaración del Milenio* (2000) y esta generó el concepto expuesto en la sección anterior, concepto explicitado en *La seguridad humana ahora*²⁰. En este informe se exponen cinco puntos principales sobre seguridad humana: 1) Está centrada en las personas, no en los Estados; 2) Integra la seguridad humana con el desarrollo humano y los derechos humanos; 3) Sí se preocupa por la violencia y el conflicto, pero también por la pobreza; 4) Se concentra en otros actores más allá de los Estados; 5) Emplea una estrategia dual entre la protección “desde arriba” con el empoderamiento “desde abajo.”²¹

Además de las dimensiones de la seguridad humana esbozadas en el informe original, el informe de la Comisión

19 PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1994, capítulo 2.

20 CSH, La seguridad humana, ahora, capítulo 1.

21 Cit. p. Chen, Lincoln. Discurso sobre la relación entre Seguridad humana y salud. Seminario sobre Seguridad Humana y Salud. Nueva York, 14 de mayo de 2010. Disponible en: http://www.jcie.org/researchpdfs/HumanSecSeminar/chen_remarks.pdf

de Seguridad Humana incluye los aspectos de migración y poblaciones desplazadas, la promoción de la educación universal, protección de las personas ante la proliferación de armas, así como la necesidad de brindar ayuda a poblaciones en situaciones de recuperación post-conflicto.

En el año 2006 se publicó el informe/folleto *La seguridad humana para todos*.²² Este reporte tenía el fin de mostrar aplicaciones prácticas del concepto de seguridad humana. El reporte muestra nueve estudios de caso en torno a la búsqueda de la seguridad humana en distintos países. Los nueve casos son: 1) Reducir la demanda de drogas ilícitas (Afganistán); 2) Empoderar a las mujeres y niñas en riesgo, específicamente las mujeres que viven actualmente con VIH/SIDA (Honduras, El Salvador y Guatemala); 3) Traer servicios de energía a las comunidades rurales (Senegal, Burkina Faso, Ghana y Guinea); 4) Proteger a las mujeres y niños de la trata de personas (Cambodia y Vietnam); 5) Expandir el acceso a la educación de calidad (Kosovo); 6) Proteger y empoderar a los desplazados (Colombia); 7) Darle voz a quienes no la tienen, lograr mejor comunicación y acceso a la información desde las comunidades rurales (África y Afganistán); 8) Movilizar las comunidades rurales en Timor Oriental. País relativamente nuevo con bajos ingresos, bajos niveles de alfabetización, baja esperanza de vida; y 9) Estabilizar a los receptores de refugiados en Tanzania. La recepción de refugiados trae varios problemas: tráfico de armas, inseguridad alimentaria, falta de acceso a la educación, expansión de VIH/SIDA y destrucción de recursos ambientales.

El informe del año 2006 adiciona las áreas tales como el consumo de drogas, servicios de energía, tráfico y trata de personas y acceso a la información, temas que no habían sido explicitados en informes anteriores. Además de la protección a los refugiados y desplazados, también se preocupa por los países receptores de estos desplazados o refugiados.

22 Unidad de Seguridad Humana. *La seguridad humana para todos*. Unidad de Seguridad Humana-ONU, Nueva York, 2006.

El último informe es *Teoría y práctica de la seguridad humana* publicado en 2009.²³ Este documento se concentra en las formas de operacionalizar el concepto y su aplicación en distintos contextos. Incluye una estrategia de cómo desarrollar, implementar y evaluar la seguridad humana a través de distintos proyectos. Para realizar esto, detalla dos estudios de caso: uno en un contexto de post-conflicto y otro relacionado con escenarios de inseguridad alimentaria. A lo largo del informe enfatizan que el concepto de seguridad humana es “context-sensitive” (sensible a contextos específicos), pues aceptan que la seguridad humana varía en tiempo/espacio y que su aplicación debe ser diferenciada para adaptarse a las necesidades de cada región.

Para operacionalizar el concepto se deben seguir las siguientes etapas: 1) Análisis, mapeo y preparación (Identificar las vulnerabilidades y capacidades de la población, establecer prioridades, buscar las causas de las amenazas/inseguridades, establecer estrategias para hacerle frente en el corto, mediano y largo plazo); 2) Implementación (Con ayuda de las propias comunidades, implementación que sea constantemente monitoreada, flexible y adaptable a nuevas necesidades que vayan surgiendo); 3) Analizar el impacto (Preguntarse si el programa sirvió para aliviar las necesidades identificadas inicialmente, aprender las lecciones de los éxitos/fracasos).

Además de los informes señalados, ya en 2005 la seguridad humana fue el tema central del informe del Secretario General titulado *Un concepto más amplio de Libertad*.²⁴ En 2008 se llevaron a cabo debates temáticos sobre cambio climático, seguridad humana y sobre el problema del tráfico y la trata de personas.²⁵ En mayo de 2010 hubo un debate

23 Unidad de Seguridad Humana. *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Unidad de Seguridad Humana-ONU, Nueva York, 2009.

24 Annan, Kofi. *Un concepto más amplio de la libertad*. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General para la Cumbre Mundial 2005. ONU, Nueva York, 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

25 Organización de las Naciones Unidas (ONU). *La lucha contra el cambio climático*. Las Naciones Unidas y el mundo en acción. Nueva York, 11-

sobre seguridad humana y salud organizado por el Japan Center for International Exchange (JCIE) en colaboración con la Unidad de Seguridad Humana de Naciones Unidas.²⁶ Además, el Secretario General presentó un Informe sobre Seguridad Humana ante la Asamblea General como forma de darle seguimiento a la Cumbre del Milenio diez años después.

Según el Secretario General, aunque existen varias definiciones de seguridad humana todas tienen en común tres aspectos. Primero, la seguridad humana surge en respuesta a las amenazas actuales y emergentes. Estas son complejas, interrelacionadas y han adquirido una dimensión transnacional. Segundo, la seguridad humana requiere un entendimiento ampliado de seguridad, donde la protección y el empoderamiento sean los principales propósitos. Tercero, la seguridad humana no permite el uso de la fuerza contra otros Estados y busca integrar las metas de “libres de necesidad”, “libres de temor” y “libertad de vivir en dignidad”.²⁷

Para el Secretario General, las diferentes crisis que han afectado al sistema mundial en los últimos años reflejan la mutua vulnerabilidad entre los distintos países y subrayan la necesidad de mayores iniciativas hacia la aplicación efectiva del concepto.²⁸ El reporte se aboca a la discusión en torno a la crisis económica, la crisis alimentaria, la expansión de enfermedades infecciosas y otras amenazas a la salud, el cambio climático y el incremento en los desastres naturales.

13 de febrero de 2008. ONU, Debate temático de la Asamblea General en torno a la seguridad humana. Nueva York, 22 de mayo de 2008 y ONU. Debate temático de la Asamblea General sobre la trata de personas. Nueva York, 3 de junio de 2008. Disponibles en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/president/62/thematicdebates.shtml>

26 Seminario sobre Seguridad Humana y Salud. Nueva York, 14 de mayo de 2010. Información sobre el seminario disponible en: <http://www.jcie.or.jp/>

27 Ki-moon, Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana, punto 19.

28 Ki-moon, Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana, punto 31.

Desde el punto de vista institucional, en 1999 se creó el United Nations Trust Fund for Human Security con la meta de promover la seguridad humana. Lo hace principalmente mediante la financiación de proyectos de otras agencias de Naciones Unidas. La Comisión de Seguridad Humana promovió además la creación del Consejo Asesor sobre Seguridad Humana (ABHS por sus siglas en inglés) con el fin de dar seguimiento a los objetivos propuestos en el informe *Seguridad Humana Ahora*. Por iniciativa de este consejo asesor se creó la Unidad de Seguridad Humana, en 2004, como sección de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas con el fin de integrar la seguridad humana en todas las actividades de Naciones Unidas.

La Unidad de Seguridad Humana ha tenido a su cargo la publicación del *Boletín de Seguridad Humana* a partir de 2007. Hasta la fecha se han publicado 6 ejemplares en torno a los siguientes temas: concepto de seguridad humana, promoción de la paz, cambio climático, seguridad alimentaria y tráfico y trata de personas.²⁹

¿Qué más se ha escrito sobre seguridad humana?

En este apartado el objetivo es exponer un breve estado del arte con base en lo que se ha escrito sobre seguridad humana en los últimos 5 años, de 2005 en adelante.³⁰ Con tal fin se revisaron materiales provenientes de diversas fuentes, además de los de Naciones Unidas, entre ellas: documentos de distintos gobiernos – en especial de la Red de Seguridad Humana – artículos académicos, documentos de agencias de cooperación, algunos artículos de opinión (de prensa) y las agendas de algunos eventos. Esta revisión nos permitió catalogar alrededor de 111 documentos que se reseñan en

29 Todos los ejemplares están disponibles en:

<http://ochaonline.un.org/HSNewsletter/tabid/2895/language/en-US/Default.aspx>

30 Este apartado fue escrito con base en el documento: FLACSO-Secretaría General. “Estado del arte sobre seguridad humana en América Latina y el Caribe.” FLACSO-SG, San José, Costa Rica, 2009. Original no ha sido publicado aún.

dicho trabajo. La mayoría de documentos correspondían a libros y artículos académicos.

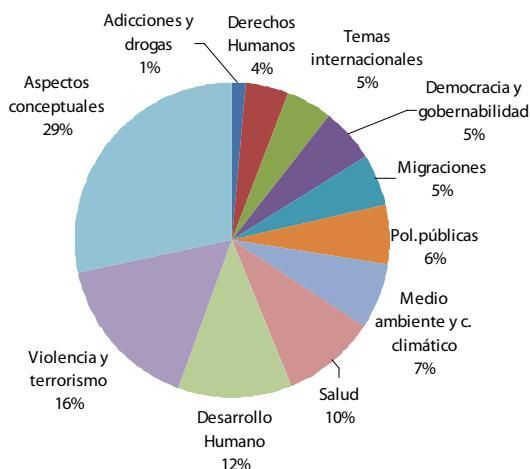
Desde una perspectiva global, entre los principales hallazgos destaca que el material analizado se mantiene esencialmente en el nivel conceptual. Son pocas las referencias a políticas y recomendaciones de construcción de política pública en esta temática. Uno de los principales focos de atención se refiere a cómo la concepción de la seguridad humana se vincula a perspectivas tradicionales de seguridad (seguridad nacional/seguridad estatal) y cómo se puede compatibilizar la protección del Estado con la seguridad de las personas. En este sentido, la mayoría de los documentos exploran las posibilidades de avanzar más allá de los temas propios de la defensa del Estado y sus fronteras hacia una concepción que incluya las múltiples y diversas amenazas de la actualidad. Otras discusiones giran en torno a qué tan amplio debe ser el concepto de seguridad humana.

El principal tema que se destaca en la revisión bibliográfica (después de los temas conceptuales) es el de la protección de las personas frente a la violencia, un tópico que aparece con particular interés en los países latinoamericanos. Esto se suma además a una especial preocupación por las amenazas terroristas y cómo abordar este tema desde una perspectiva de seguridad humana.

Como se aprecia en el Gráfico 1, los cinco temas más abordados después de las discusiones conceptuales (29%), son la violencia y el terrorismo (16%), el desarrollo humano (12%) la salud (10%) y el cambio climático y el medio ambiente (7%). Cabe destacar que hay artículos que hacían referencia a más de un tema. Cada referencia fue contabilizada para obtener los porcentajes finales.

Gráfico No. 1

Temas relacionados con la Seguridad Humana en la bibliografía analizada



Fuente: FLACSO-Secretaría General. "Estado del arte sobre seguridad humana en América Latina y el Caribe." FLACSO-SG, San José, Costa Rica, 2009. Original no ha sido publicado aún.

Entre los temas específicos abordados conviene profundizar más en alguno de ellos:

Seguridad humana y violencia. En el tema de violencia el énfasis está puesto en los índices de criminalidad y en el terrorismo. En el caso de Latinoamérica hay gran preocupación por la delincuencia, principalmente por la tasa de mortalidad por homicidios, la presencia de maras o pandillas y en el costo económico que representa la violencia para el Estado. Algunos artículos también se centran en la relación entre seguridad ciudadana y seguridad humana. Además ya hay artículos que se refieren a la violencia contra las mujeres y a la violencia intra-familiar, lo cual representa un avance desde la perspectiva de la seguridad humana. Sin

embargo, resulta interesante que la violencia sea el segundo tema más desarrollado, pues mientras casi todos los autores respaldan la definición amplia de seguridad humana, en la práctica todavía continúan concentrando la mayor atención en los aspectos de conflictos.

Seguridad humana y desarrollo humano. Estos artículos hacen referencia a los vínculos entre los conceptos de “desarrollo” y de “seguridad”, ambos claves en la búsqueda del bienestar de las poblaciones. Entre los subtemas que se analizan están la pobreza, la desigualdad, el hambre, la desnutrición, el no acceso al agua potable y el desempleo como amenazas para la consecución de la seguridad humana.

Seguridad humana y salud. Hay artículos con referencias indirectas y directas a la salud. Se hace referencia indirecta a la salud cuando se habla de cambio climático y de crisis alimentaria principalmente. En relación con el cambio climático, varios autores exponen los problemas derivados de un inadecuado acceso al agua o un acceso a agua de mala calidad. Esto último se manifiesta en enfermedades como el cólera o dengue. También hacen referencia al impacto del cambio climático sobre la producción de alimentos y la agricultura. En el caso de la crisis alimentaria, mencionan que esta crisis se traduce en problemas de nutrición y hambrunas generalizadas. Los grupos más vulnerables ante el problema alimentario son los más pobres, grupos que ya de por sí tienden a tener las peores condiciones de salud. La crisis alimentaria en el largo plazo detendría los avances que se han logrado en salud y educación por concentrar más recursos en proveer a las poblaciones de los alimentos necesarios.

Desde la perspectiva de la seguridad humana, el énfasis ha estado en 3 problemas de salud: a) las enfermedades infecciosas mundiales, b) las amenazas relacionadas con la pobreza; y c) la violencia y la crisis.³¹ En el caso de América Latina esto se traduciría en dos temas: mortalidad infantil y VIH/SIDA. La mayoría de los artículos que hacen referencia directa a la salud se abocan al tema del VIH/SIDA. Cabe

31 Fuentes, Claudia, “Cumbre del milenio y seguridad humana”, p. 6.

aclarar que la mayor parte de artículos que mencionan el tema de salud hacen referencia a enfermedades físicas. Pocos artículos abordan el tema de salud mental-seguridad humana. Además, pocos se refieren al consumo de drogas.

Seguridad humana y cambio climático. Al referirse a este problema los artículos mencionan los posibles conflictos futuros que podrían generarse en torno al acceso a los recursos naturales. También se refieren a los desplazamientos de personas por la destrucción de su hábitat (aumento del nivel del mar, por ejemplo) y los conflictos que podrían surgir en las zonas receptoras de población. El impacto negativo del clima en la seguridad alimentaria también es abordado. Por ejemplo, hay artículos que se refieren al tema de los bio-combustibles y el debate de cómo generar nuevas fuentes de energía sin sacrificar la producción de alimentos. Por último, el tema de los desastres naturales y las formas de hacerle frente también es abordado.

Seguridad humana, nutrición y acceso a alimentos. Este tema es mencionado, como vimos, en conjunto con las temáticas sobre desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio ya que el primer objetivo del milenio es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. También es tratado al hablar de las consecuencias del cambio climático, así como en relación con la salud. Uno de los boletines sobre Seguridad Humana de Naciones Unidas hizo referencia a este tema.³²

Seguridad humana y migraciones, desplazados, tráfico y trata de personas. El tema de las migraciones y de los desplazados empieza a cobrar fuerza. Tradicionalmente se hacía referencia a los desplazados y refugiados por conflictos armados, pero ahora también se toma en cuenta a las personas que están o serán desplazadas por el cambio climático. El tema del tráfico y trata de personas, o “esclavitud moderna”, empieza a tener un mayor peso en la agenda. En

32 Unidad de Seguridad Humana, “Aumento en los precios de los alimentos y sus implicaciones para la seguridad humana”. Boletín sobre seguridad humana 5, Nueva York, 2009. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/HSNewsletter/tabid/2895/language/en-US/Default.aspx>

2008, Naciones Unidas llevó a cabo un debate temático sobre este problema y el boletín más reciente sobre Seguridad Humana está dedicado a este tema.³³

Balance general: alcances y limitaciones de la seguridad humana

Ya hemos especificado los principales alcances del concepto como el cambiar su atención de los Estados a las comunidades/personas y tomar en cuenta principalmente lo que afecta a las personas en su vida cotidiana. El concepto además está más actualizado para incluir las nuevas amenazas y es un concepto holístico que permite dimensionar las relaciones entre los distintos desafíos (por ejemplo, analizar cómo el cambio climático afecta la seguridad alimentaria y cómo ambos impactan negativamente la salud de las poblaciones). Un enfoque holístico de este tipo permite la construcción de políticas inter-sectoriales que busquen incidir en varios problemas al mismo tiempo. Otro alcance es que ha ido ampliando su ámbito de acción a nuevas áreas (tráfico de personas, por ejemplo).

Además de sus alcances, sin embargo, poco más de 15 años después de la adopción del concepto, aún persisten algunos desafíos. Uno de los principales es que el concepto de seguridad humana puede ser “todo y nada” al mismo tiempo. Dado que cualquier amenaza puede caer bajo su ámbito de influencia, se cae en el riesgo de que por querer abarcar muchas áreas no se pueda incidir efectivamente en ninguna de estas.

Lo anterior también está relacionado con el hecho de que no existe una única definición. Hay quienes conciben la seguridad humana como una idea atractiva, con poca capacidad analítica. Otros que prefieren una definición amplia y hay quienes sugieren una definición estrecha porque creen que esta es más fácil de operacionalizar. Los críticos

33 Unidad de Seguridad Humana, “El tráfico de personas. Una amenaza para la seguridad humana.” Boletín sobre seguridad humana 6, Nueva York, 2009-2010. Disponible en: <http://ochaonline.un.org/HSNewsletter/tabid/2895/language/en-US/Default.aspx>

del concepto amplio establecen que con un concepto amplio se corre el peligro de verse reducido a un “slogan útil” para la movilización social, difícilmente aplicable en la investigación académica o en la elaboración de políticas concretas.³⁴

Independientemente del concepto escogido o de las preferencias por uno u otro, lo cierto es que estos debates se llevan a cabo principalmente en la esfera académica o en organismos internacionales como Naciones Unidas, su traducción en la práctica es difícil. Bien lo estableció Laurie Garrett en su participación en el reciente seminario sobre Seguridad Humana y Salud: “Cuando hablamos de seguridad, no estamos haciendo referencia a la misma “seguridad” que se discute en Washington DC, en Londres, Berlín o Beijing.”³⁵ La mayoría de gobiernos siguen pensando en términos de “seguridad nacional”. Esta tendencia puede haber sido agravada especialmente post 11 de setiembre porque se concentró la atención en la guerra contra el terrorismo y no tanto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en términos de destino de los recursos económicos, por ejemplo).

Para que los gobiernos cambien su atención de la seguridad tradicional a la seguridad humana se tienen que dar pasos significativos hacia la operacionalización del concepto. Sin embargo, al analizar qué se ha escrito sobre seguridad humana, la mayoría de las fuentes abordan los aspectos conceptuales. Aún así, ha habido avances en este campo. Por ejemplo, en los últimos dos informes de Naciones Unidas. *La seguridad Humana para todos* muestra estudios de caso realizados y *Teoría y práctica de la seguridad humana* fue escrito con el fin de avanzar en la operacionalización y estrategias de aplicación del concepto.

34 Rodríguez Alcázar, Javier. “La noción de “seguridad humana”: sus virtudes y sus peligros”. En: Polis, Revista de la Universidad Bolivariana. Año/vol 4. No. 011. Santiago, Chile, 2005, pp. 5-6.

35 Garrett, Laurie. Apuntes para el panel sobre el valor añadido de la seguridad humana al lidiar con los desafíos de la salud. Seminario sobre Seguridad Humana y Salud, Nueva York, 14 de mayo de 2010. Disponible en: http://www.jcie.org/researchpdfs/HumanSecSeminar/garrett_remarks.pdf

Para llevar el concepto a la práctica resulta también necesario establecer prioridades entre los desafíos a superar. ¿Cuál de todas las amenazas debe recibir la mayor atención? ¿Quién define qué se busca primero en términos de políticas? ¿Cuál debería ser la asignación de recursos? Aquí un obstáculo sería que si todos las áreas de la seguridad humana son interdependientes, ¿qué pasaría si se prioriza en unas y no en otras? ¿Realmente se podrían generar cambios?

Por último, mientras que oficialmente la seguridad humana es una prolongación del discurso de desarrollo humano, se puede caer en el riesgo de enfatizar mucho en el componente “seguridad” de la definición. Es decir, que este concepto sirva para justificar las intervenciones militares de grandes potencias en otro territorio con el fin de ir a “defender la seguridad humana”³⁶. En esta misma línea, cabe rescatar también lo establecido por Shahrbanou Tadjbakhsh en cuanto a que la seguridad humana debe tener en cuenta “el arte de no hacer daño”. Dado que la seguridad humana es no hacer daño, hay que identificar qué tipo de intervenciones y ayudas tienen ese efecto. Intervenciones mal focalizadas pueden aumentar la dependencia, el poder y patronazgo de ciertos grupos, paradójicamente impidiendo la promoción de la seguridad humana, pues esta busca el empoderamiento de las personas, no la dependencia.³⁷

36 Rodríguez, “La noción de “seguridad humana”, p. 7.

37 Tadjbakhsh, Shahrbanou. “Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept”. Ponencia presentada como parte de la discusión de la UNESCO “Seguridad Humana: 60 minutos para convencer”, París, 13 de setiembre de 2005. Disponible en: http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf

Referencias bibliográficas

Annan, Kofi. Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General para la Cumbre Mundial 2005. ONU, Nueva York, 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

Chen, Lincoln. Discurso sobre la relación entre Seguridad humana y salud. Seminario sobre Seguridad Humana y Salud. Nueva York, 14 de mayo de 2010. Disponible en:

http://www.jcie.org/researchpdfs/HumanSecSeminar/chen_remarks.pdf

Comisión de Seguridad Humana (CSH). *La seguridad humana, ahora*. CSH-ONU, Washington DC, 2003.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). *La responsabilidad de proteger*. International Development Research Centre (IDRC), Ottawa, Canadá, 2001.

FLACSO-Secretaría General. "Estado del arte sobre seguridad humana en América Latina y el Caribe." FLACSO-SG, San José, Costa Rica, 2009. Original no ha sido publicado aún.

Fuentes, Claudia. "Cumbre del Milenio y Seguridad Humana". FLACSO-Chile, Santiago, Chile, s. a. Disponible en: <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/08.pdf>

Fuentes, Claudia y Rojas Aravena, Francisco. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. UNESCO-FLACSO, Santiago, Chile, 2005.

Garrett, Laurie. Apuntes para el panel sobre el valor añadido de la seguridad humana al lidiar con los desafíos de la salud. Seminario sobre Seguridad Humana y Salud, Nueva York,

14 de mayo de 2010. Disponible en: http://www.jcie.org/researchpdfs/HumanSecSeminar/garrett_remarks.pdf

Ki-moon, Ban. Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana. ONU, Nueva York, 2010. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/263/41/PDF/N1026341.pdf?OpenElement>

Nef, Jorge. "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua." En: Goucha, Moufida. y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. UNESCO-FLACSO, París, 2003.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Debate temático de la Asamblea General en torno a la seguridad humana. Nueva York, 22 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/president/62/thematicdebates.shtml>

ONU. Debate temático de la Asamblea General sobre la trata de personas. Nueva York, 3 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/president/62/thematicdebates.shtml>

ONU. *Declaración del Milenio*. Nueva York, 8 de setiembre de 2000. Disponible en: <http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Declaracion%20del%20Milenio.pdf>

ONU. La lucha contra el cambio climático. Las Naciones Unidas y el mundo en acción. Nueva York, 11-13 de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/62/president/62/thematicdebates.shtml>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones para la seguridad humana*. PNUD, Nueva York, 1994.

Rodríguez Alcázar, Javier. "La noción de "seguridad humana": sus virtudes y sus peligros". En: *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*. Año/vol 4. No. 011. Santiago, Chile, 2005.

Rojas Aravena, Francisco. "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI." En: Goucha, Moufida. y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. UNESCO-FLACSO, París, 2003.

Tadjbakhsh, Shahrbanou. "Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept". Ponencia presentada como parte de la discusión de la UNESCO "Seguridad Humana: 60 minutos para convencer", París, 13 de setiembre de 2005. Disponible en: http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf

The Irish Association of Non-Governmental Development Organizations (Dochas). "What Happened to Human Security? A discussion document about Dóchas, Ireland, the EU and the Human Security concept". [Draft one]. Irlanda, Abril de 2007. Disponible en: http://dochas.ie/Shared/Files/2/Human_Security_note.pdf

Unidad de Seguridad Humana. *Boletines sobre seguridad humana*. Los seis ejemplares están disponibles en: <http://ochaonline.un.org/humansecurity/HSNewsletter/tabid/2895/language/en-US/Default.aspx>

Unidad de Seguridad Humana. *La seguridad humana para todos*. Unidad de Seguridad Humana-ONU, Nueva York, 2006.

Unidad de Seguridad Humana. *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Unidad de Seguridad Humana-ONU, Nueva York, 2009.

Seguridad Humana: Referencias Conceptuales y Enfoque Práctico para América Latina

*Claudia Fuentes Julio*³⁸

Introducción

La seguridad humana irrumpe en el debate internacional en los años noventa en respuesta a las agudas, severas y masivas amenazas que afectan a las personas y que no son resueltas bajo el paradigma tradicional de seguridad estatal. Este nuevo enfoque cuestiona la perspectiva dominante centrada en la seguridad del Estado y en el análisis de las relaciones interestatales y, en cambio, pone el acento en la protección de los individuos y en la búsqueda de soluciones a las inseguridades que afectan la vida cotidiana de las personas al interior de los estados. En ese sentido, la seguridad humana enfatiza la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto conocidas como nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el informe de 1994 (PNUD 1994) generó por primera vez un amplio debate internacional sobre la definición de las principales amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de los individuos. En ese informe, el PNUD definió en términos generales la seguridad humana como el

38 Candidata a PhD por la Universidad de Denver, Estados Unidos.

derecho a vivir libre de temor y de miseria. Se presentaron cuatro características básicas (universal, centrada en las personas, interdependiente y prevención temprana) y siete componentes fundamentales (seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política) como elementos principales de la seguridad humana.

Desde entonces se han presentado varias definiciones y el concepto de seguridad humana y sus alcances ha sido el centro de atención de varias comisiones,³⁹ informes internacionales,⁴⁰ y asociaciones de estados de pensamiento afín⁴¹. A nivel académico, el debate en el contexto de la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad para el período de post guerra fría favoreció la incorporación de nuevos conceptos⁴² incluyendo el de seguridad humana. Sin embargo, aún persiste un gran debate sobre la definición y alcances del concepto de seguridad humana⁴³ así como sobre su utilidad para la generación de políticas a nivel nacional e internacional.⁴⁴

Muchos de las críticas hacia este concepto así como de los obstáculos para entender su potencial como un enfoque práctico de generación de políticas se vinculan a la poca claridad respecto a cómo la seguridad humana se diferencia

39 (Comisión de la Seguridad Humana –CSH- 2003), (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados 2001).

40 (PNUD 1994), (ONU 2004, 2005, 2010).

41 Red de Seguridad Humana (RSH) y el Grupo de Amigos de la Seguridad Humana. Sobre RSH ver (Fuentes&Braunch 2009).

42 Dos clásicos en esta materia: (Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde 1998), (Buzan, Barry, 1991).

43 Sobre el concepto y sus alcances ver: (Alkire, Sabina. 2003), (Acharya, Amitav. 2001), (Paris, Roland 2001), (Taylor, Owen 2004). También el número especial de seguridad humana con varios artículos en: (Security Dialogue 2004, 35: 3). Para la discusión en el ámbito Latinoamericano: (Rojas Aravena, Francisco. 2002), (Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida 2002) (Fuentes, Julio Claudia y Rojas, Aravena, Francisco 2005)

44 Sobre aplicación y promoción de la seguridad humana: (Bellamy, Alex y Matt McDonauld. 2002), (Jolly Richard y D. Basu Ray, 2006), (MacFarlane, N and Foong Khong, Y. 2005), (Martin, Mary and Taylor Owen, 2010), (UNTFHS 2011), (ONU 2010).

y vincula con una serie de conceptos asociados como la seguridad estatal, seguridad ciudadana, derechos humanos, responsabilidad de proeger y desarrollo. Este artículo intenta aclarar cuáles son las diferencias y posibles sinergias con dos de ellos: la Responsabilidad de Proteger (R2P) y los derechos humanos. Es cierto que en sus orígenes la seguridad humana es muy similar a los valores y objetivos propuestos por la agenda de derechos humanos y R2P. Ambas visiones enfatizan valores cosmopolitas y humanistas donde el ser humano está al centro de sus preocupaciones. Sin embargo, los regímenes internacionales de derechos humanos anteceden el discurso de la seguridad humana por más de cuarenta años. Entonces, ¿Qué los diferencia? ¿Cuál es su relación? ¿Cuál es la diferencia con la emergente norma de la Responsabilidad de Proteger? ¿Que añade la seguridad humana que no está presente desde un perspectiva de derechos humanos?

Este artículo intenta dar respuesta estas preguntas con el objetivo de aclarar cómo la seguridad humana se diferencia de estos conceptos, ofreciendo un enfoque adicional y diferente para proteger y empoderar a las personas. La primera parte de este artículo se refiere brevemente al concepto de seguridad humana y aplicabilidad. Posteriormente se analizan las diferencias entre la seguridad humana, R2P y derechos humanos. Finalmente se incluye una sección sobre cómo estas diferencias son importante en en el contexto Latinoamericano y la importancia de incluir de manera efectiva el enfoque de seguridad en la creación, implementación y seguimiento de proyectos por parte de los estados, organizaciones internacionales y ONGs en la región.

Concepto de Seguridad Humana y su aplicabilidad

El punto de partida de este artículo es la definición de seguridad humana utilizada por la CSH en su informe final *Human Security Now*, ya que una definición amplia que es útil como referente para iniciar un debate . Esta última establece que:

“la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”.⁴⁵

Más allá de la definición conceptual ofrecida por la Comisión de Seguridad Humana, una serie de organizaciones internacionales han intentado que la seguridad humana se traduzca en un enfoque eficaz en cuanto a la generación de políticas. Es decir, el objetivo ha sido sustentar la idea que la seguridad es sobre todo un enfoque orientador de políticas que se sustenta sobre la base de una serie de principios que contribuyen a operacionalizar de manera efectiva políticas públicas de protección de las personas. Estos principios implican no solo un cambio conceptual, al colocar a las personas en el centro del análisis, pero también un cambio operativo, ya que se analiza el impacto en las personas y comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y proyectos. El Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) describe claramente los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana (UNTFHS, 2011):

- *Centrada en las personas.* Para la seguridad humana las personas son el centro del análisis y, consecuentemente, se consideran las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas.

45 (CSH, 2003:4).

- *Multisectorial.* La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política. La seguridad humana enfatiza en la interconexión de las amenazas y de las respuestas a las mismas en dos sentidos. Primero, están interconectadas entre sí en el sentido de que una amenaza puede alimentar o provocar otra, por ejemplo, los conflictos violentos pueden derivar en privaciones y pobreza, que a su vez puede llevar al agotamiento de los recursos, enfermedades infecciosas, déficits educativos, etc. Segundo, las amenazas en un país o área determinado puede ampliarse a una región más amplia con consecuencias negativas para la seguridad regional o internacional.
- *Integral.* La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.
- *Contextualizada.* La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.
- *Preventiva.* Al llegar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento.

El reciente informe del Secretario de las Naciones Unidas (2010) describe con mucha claridad las fortalezas de la

seguridad humana como un enfoque práctico: “... la aplicación del concepto de seguridad humana requiere respuestas centradas en las personas, amplias, adaptadas al contexto y preventivas. Tal enfoque ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas; permite determinar las causas básicas de dichas amenazas; y apoya los sistemas de alerta temprana que ayudan a mitigar los efectos de esas amenazas. Además, ese enfoque promueve respuestas de múltiples interesados que permiten proteger y empoderar a las personas y las comunidades. Esas respuestas tienen como objetivo promover el disfrute de una vida libre del temor y la miseria, de una vida con dignidad”.

Este artículo toma como base la idea que la seguridad humana como un enfoque práctico que permite que ayuda a la generación y monitoreo de políticas a nivel local, nacional, e internacional está en la base para entender la diferencia con otros conceptos asociados. Por ejemplo, los derechos humanos ofrecen un marco legal de protección mientras que la seguridad humana ofrece un instrumento para la planificación e implementación de políticas convirtiéndose en un herramienta para el análisis y la ejecución de proyectos centrados en estos temas. R2P también tiene mecanismos propios (a través de la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU) y temas específicos que son muy distintos a lo que ofrece la seguridad humana como perspectiva de análisis aplicada. La siguiente sección describe con mayor detalle estos puntos.

Responsabilidad de Proteger (R2P) y Seguridad Humana

A nivel de definiciones conceptuales y en cuanto a los límites de su agenda de acción, es importante precisar las diferencias entre seguridad humana y su relación con la emergente norma internacional de la Responsabilidad de Proteger.⁴⁶

46 Sobre R2P ver: (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados 2001), (Bellamy, Alex 2009), (Evans, Gareth J. 2008), (Muñoz, Heraldo 2009). R2P en América Latina ver: (Fuentes Julio, Claudia & Fuentes Saavedra, Claudio 2012).

Las diferencias fueron explicitadas por los Jefes de Estado participantes de la Cumbre Mundial de 2005. Como se convino en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial, el propósito de la seguridad humana es permitir a todas las personas vivir libres del temor y la miseria, y disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano. No se prevé el uso de la fuerza para la aplicación del concepto de seguridad humana. Por su parte, la responsabilidad de proteger, convenida por los Estados Miembros en los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial, se centra en proteger a las poblaciones de casos concretos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad (ONU 2010:7). Las respuestas de la comunidad internacional frente a situaciones de crímenes masivos contempladas en R2P está basada en la idea de tres pilares centrales: primero, la primacía de la responsabilidad del estado; segundo, la asistencia internacional; y tercero, una respuesta oportuna y decisiva (ONU, 2009). En ese sentido, R2P se enfoca en dar respuesta y prevenir la ocurrencia de cuatro crímenes específicos (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad) y por lo tanto no es aplicable a muchas de las graves y extendidas amenazas comprendidas bajo la óptica de la seguridad humana.

Más allá de las claras diferencias hay que indicar que la seguridad humana comparte muchos de los principios y la agenda propuesta en el marco de la Responsabilidad de Proteger. No es coincidencia que algunos de los países que promueve la seguridad humana con mayor fuerza son los mismos que han puesto el tema de R2P en la agenda internacional (Canadá y Australia, entre otros). En este sentido, R2P puede ser entendida como una modalidad específica de la seguridad humana que se enfoca sólo en cuatro crímenes que afectan de manera crítica la seguridad de las personas. La persistente ocurrencia de estos de estos crímenes aseguran que estas preocupaciones seguirán siendo parte importante del debate internacional tal como lo muestran los recientes crímenes masivos cometidos por los gobiernos de Siria y Libia en el Medio Oriente. Ciertamente la

historia reciente de América Latina tampoco esta exenta de violaciones masivas a los derechos humanos y de genocidio como es el caso de Guatemala.

Sin embargo, Latinoamérica ha sido tradicionalmente renuente a discutir estos temas porque los liga con una posible pérdida de soberanía y a la potencial erosión del principio de no-intervención. Sin embargo, ni R2P ni menos la seguridad humana atentan contra la soberanía de los estados. Muy por el contrario ambas nociones propugnan la construcción de instituciones gubernamentales sólidas y por lo tanto más eficientes en la protección de las personas y es un debate que se inicia en el contexto regional. De hecho, ya en 2001 y en el marco de la Carta Democrática Interamericana, los países miembros ya habían comenzado a replantearse los límites de la soberanía nacional.⁴⁷ Este instrumento estableció que los países miembros de la OEA asumirán un papel activo en la defensa de la democracia y que buscaran soluciones colectivas para solucionar quiebres a la institucionalidad democrática. En forma simultánea y gracias a la discusión sobre el principio de la Responsabilidad de Proteger⁴⁸ (R2P) que se inicia el 2001 con la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, los países latinoamericanos han vuelto a plantear el tema de la soberanía frente a la responsabilidad de los estados de proteger a su población ante graves abusos a los derechos humanos. Ya en 2005 y en el marco de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe se sumaron a la declaración apoyando el principio de la Responsabilidad de Proteger y se comprometen a prevenir abusos masivos de derechos humanos.⁴⁹

47 Sobre nuevas concepciones de soberanía a partir de 1990 en América Latina ver: (Farer 1996), (Legrer & Lean & Boniface 2007).

48 Sobre el tema de la Responsabilidad de Proteger en América Latina ver: (Fuentes Julio, Claudia & Fuentes Saavedra Claudio 2012), (Muñoz Heraldo, 2009)

49 Los únicos países de la región que manifestaron abiertamente su oposición frente a la Responsabilidad de proteger fueron Nicaragua y Venezuela.

La seguridad humana- que ni siquiera prevé el uso de la fuerza para su aplicación- está lejos de poner en riesgo la soberanía de los estados. R2P, por su parte, ofrece un concepto de soberanía responsable y una serie de mecanismos multilaterales a través del Consejo de Seguridad de la ONU para cuando sea necesario utilizar la fuerza ante casos extremos y como último recurso. En definitiva, la lógica de relacionar la seguridad humana o R2P con posibles quiebres de la soberanía nacional no tiene mucho asidero. Muy por el contrario, son las nuevas amenazas a la seguridad tales como el narcotráfico, el crimen organizado y las pandemias las que en la práctica atacan diariamente contra la autoridad de los estados en el contexto Latinoamericano.

R2P y ciertamente la seguridad humana no representan una amenaza sino más bien una fórmula para generar nuevas y más efectivas alternativas de cooperación regional para hacer frente a amenazas conjuntas que enfrenta la región. Bajo este prisma, el invocar la defensa de la soberanía nacional en forma repetitiva y recurrente parece más bien un obstáculo para resolver las múltiples vulnerabilidades y amenazas que afectan a las personas en la región. América Latina debería mostrarse a nivel internacional como una región que respalda esta norma internacional y en el ámbito doméstico debería focalizarse en generar nuevos instrumentos para prevenir violaciones masivas a los derechos humanos.

Seguridad Humana y Derechos Humanos

Para que el concepto de seguridad humana sea visto como una perspectiva útil tiene que tener un valor agregado en relación a derechos humanos. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y la Convención

de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y una serie de otros tratados y acuerdos, los estados a nivel internacional se han comprometido a garantizar los derechos fundamentales de las personas. Es más, algunos de los temas que se consignan como parte de la agenda de seguridad humana ya están previamente cubiertos y garantizados bajo la perspectiva normativa de derechos humanos. ¿Qué los diferencia? Es posible identificar al menos tres áreas en las cuales la seguridad humana puede suplementar el marco normativo y jurídico existente en materia de derechos humanos.⁵⁰

Identifica nuevas y/o prioriza amenazas críticas a la seguridad de las personas.

Seguridad humana ayuda a identificar vulnerabilidades que no están cubiertas en el marco legal de los derechos humanos. Esto es una importante característica de la seguridad humana porque ha contribuido a generar respuestas frente a temas que al momento de la creación de la Declaración Universal de Derechos Humanos no eran considerados un problema. Este es el caso de algunas de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad.

El tema del cambio climático manifestados en los efectos perversos de los desastres naturales es un buen ejemplo. Los efectos de un tsunami pueden matar mucho más gente que un régimen dictatorial y generar miles de sobrevivientes en condiciones de extrema precariedad. El actual sistema internacional de derechos humanos no establece ningún marco legal para la asistencia de personas en estos casos. Es más, no existe ningún deber internacional de asistir a las personas aún cuando el estado afectado sea incapaz de afrontar los efectos de la crisis. En este contexto, la seguridad

⁵⁰ Esta propuesta sobre las áreas en que la seguridad humana suplementa a derechos humanos contiene algunas ideas del texto de Rhoda Howard-Hassmann 2011.

humana puede ser entendida como una formula para impulsar nuevos compromisos tanto legales, pero sobre todo políticos para proteger a las personas y su bienestar en casos donde la vida humana se ve amenazada en forma repentina y en forma critica.

La seguridad humana no sólo pone el acento en las nuevas vulnerabilidades sino que además ayuda a identificar amenazas que son catalogadas como las más críticas y/o extremas. Este puede ser caso del terrorismo, los efectos del narcotráfico, desnutrición crónica, etc. La seguridad humana pone el acento en la necesidad de establecer prioridades según los contextos específicos a nivel local, nacional e internacional. En contraste, los derechos humanos parten de un principio básico de indivisibilidad de los derechos. Es decir, todos y cada uno de los derechos humanos deben ser perseguidos simultáneamente y no se debe dar jerarquía a ninguno de ellos. La seguridad humana persigue generar una agenda que permita identificar y generar voluntad política y recursos para aquellos temas que catalogados como críticos y que afecten de manera abrupta o masiva a las personas. La seguridad humana tiene como objetivo la movilización de los estados, ONGs y otras entidades en la generación de una agenda de acción política concreta en temas seleccionados como prioritarios en determinados contextos.

Identifica nuevas víctimas y nuevos actores perpetradores de abusos.

La normativa vigente en derechos humanos surge básicamente para proteger a las personas de abusos por parte del Estado y los efectos perversos del mercado.⁵¹ Esto se ha extendido también a actores privados, pero el Estado sigue siendo el principal foco desde la perspectiva de derechos humanos. La

51 Sobre derechos humanos y su relación con la teoría y practica en el contexto internacional se recomienda: (Donnelly, 2007).

seguridad humana extiende las amenazas provenientes de nuevos actores, identificando también a actores no estatales. Esto es clave desde la perspectiva latinoamericana si se considera que los patrones de violación a derechos humanos han evolucionado desde 1970s en una situación donde el mismo Estado era el principal abusador, a la situación actual donde existen importantes actores no estatales violando sistemáticamente los derechos de las personas.

En cuanto a la identificación de nuevas víctimas, la seguridad incluye entre otros a personas que han perdido la ciudadanía, migrantes, refugiados, víctimas de desastres naturales. Todos estos actores no están necesariamente cubiertos por la normativa de derechos humanos. Un tema en el cual la agenda de seguridad humana ha sido muy exitosa en cuanto a la identificación de un nuevo objeto de protección ha sido en el caso de los niños en guerra. La comunidad internacional definió a los niños en conflicto armado como un nuevo objeto de protección internacional y utilizó la óptica de seguridad humana para promover el caso en los foros mundiales.

Identifica y propone nuevos mecanismos e instrumentos tanto a nivel de los estados como de instituciones internacionales para la protección de la seguridad de las personas.

Claros ejemplos de preocupaciones de la agenda de seguridad humana que no están cubiertos por los mecanismos legales de derechos humanos ha sido el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI), la Convención de Ottawa sobre minas internacionales, y el Protocolo opcional sobre la situación de niños en conflicto armado. La Responsabilidad de Proteger y los mecanismos creados para estos efectos también caben en este ámbito. Aquí también se pueden destacar no sólo mecanismos generados a nivel de organizaciones internacionales, pero también las políticas exteriores de muchos países que han adoptado la seguridad humana para generar políticas basadas en ciertos principios

y criterios sobre los cuales proponer una agenda de acción internacional.⁵²

Más allá de los ejemplos concretos en los cuales la seguridad humana ha generado nuevos mecanismos para proteger a las personas, esta óptica también ofrece un enfoque analítico y práctico que no está presente bajo el prisma de los derechos humanos. Como se señaló, la seguridad humana pone énfasis en la generación de respuestas integrales, adaptadas al contexto y de carácter preventivas.⁵³ A diferencia de lo que ocurre con los derechos humanos, el enfoque de seguridad humana no es entendido como una serie de normativas legales sino como una serie de principios que posibilitan la generación de nuevos marcos de análisis que orientan el trabajo y la generación de políticas en esta materia. Algunos ejemplos de ello en la sección siguiente.

Seguridad Humana en América Latina

Las distinciones destacadas en la sección anterior adquieren mayor claridad si se estudian a la luz de experiencias nacionales y regionales concretas. Una mirada a la realidad Latinoamericana nos permite entender por qué estas distinciones analíticas son importantes a la hora de desarrollar una agenda de acción y cómo el enfoque de seguridad humana es especialmente atinente en el contexto regional.

Amenazas a la seguridad humana en América Latina

La seguridad humana ayuda a establecer prioridades y ofrece un enfoque alternativo para responder a problemas que enfrentan las personas y comunidades. Los riesgos, amenazas y vulnerabilidades en la región son diversos y su

52 Para ejemplos ver: (Martin, Mary and Taylor Owen, 2010), (ONU 2010), (Jolly Richard y D. Basu Ray, 2006).

53 Sobre la seguridad humana como un enfoque práctico ver: (ONU 2010), (OCHA 2011), (Jolly Richard y D. Basu Ray, 2006).

intensidad y su alcance es diferenciado. Así las distintas sub-regiones ponen el acento en temas diferentes. Centroamérica concentra su estrategia fuertemente en temas de seguridad ciudadana y los efectos del crimen organizado. El Caribe ha puesto el acento en mecanismos de reacción frente a desastres naturales y catástrofes y en forma creciente en seguridad ciudadana. Los países de la Comunidad Andina generan una fuerte agenda sobre producción y tráfico ilícito de drogas, mientras que los países del MERCOSUR se preocupan de los efectos del crimen organizado, el tráfico de armas y la violencia especialmente en las ciudades.

A pesar de las diferencias, dos los temas centrales a lo largo de región se vinculan a los efectos perversos del crimen organizado y el aumento de la violencia. Estos temas tienen hoy un impacto inmediato y profundo en gran parte de la población de América Latiné y también en el Caribe. Algunos de los efectos de estas amenazas no son protegidas desde la perspectiva legal de los derechos humanos y son perpetrados en muchos casos por actores no estatales. Adicionalmente, las políticas públicas en estas materias han resultado ser insuficientes y en algunos casos ineficientes e incluso contraproducentes. En este contexto, la óptica de la seguridad humana puede encontrar un importante nicho en América Latina.

La seguridad humana y su enfoque podrían complementar de manera importante los esfuerzos que en la actualidad los países realizan en esta materia. Hoy el combate a las llamadas nuevas amenazas a la seguridad está muy centralizado en dar respuestas militares a estos problemas. La seguridad humana podría ayudar a generar respuestas más integrales a estos temas, especialmente si se considera que estamos hablando de una región que combina notoriamente dos características: la más alta desigualdad a nivel mundial con altos índices de violencia.

El enfoque de la Seguridad Humana y el contexto de América Latina

Uno de los aspectos más distintivos del enfoque de seguridad humana es su énfasis en la generación de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular agendas diversas (desarrollo, derechos humanos, seguridad). Sin embargo, la falta de respuestas integrales aparece como una de las grandes debilidades que enfrenta los estados Latinoamericanos hoy en día. Existe muy poca coordinación entre diferentes áreas de trabajo tanto al interior de las burocracias nacionales como locales. Tampoco existe trabajo inter-sectoriales en el marco de las instituciones regionales o sub-regionales. Es fundamental poner énfasis en un cambio en las prácticas institucionales internas así como en la generación de proyectos con miradas intersectoriales que consideren la efectiva interrelación de las distintas agendas de trabajo especialmente en cuanto a derechos humanos, desarrollo y seguridad.

Respuestas integrales también implica la generación de políticas que incluyan activamente la participación de la sociedad civil. Una perspectiva centrada en la protección de las personas debería incluir las demandas y preocupaciones que emanan desde la propia ciudadanía así como sus propias definiciones y prioridades en cuanto los riesgos y vulnerabilidades que afectan su seguridad. La seguridad humana enfatiza la necesidad de desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades para que puedan tomar decisiones informadas y actúen por sí mismas. El énfasis en el empoderamiento social no sólo les permite desarrollar todo su potencial, sino que también se posibilita que encuentren formas de participación

y que busquen soluciones que garanticen su propia seguridad y la de los demás. Sin embargo, no parece haber una voluntad de buscar fórmulas para que organizaciones cumplan el rol de evaluar, monitorear o implementar proyectos tanto a nivel nacional como local.

Por otra parte, la seguridad humana se focaliza en entender y enfrentar las causas y manifestaciones de las inseguridades y, por lo tanto, la prevención juega un rol clave dentro de este enfoque. Esta es otra de las características distintivas de la seguridad humana: su énfasis en la generación de capacidades y el diseño de medidas para evitar o contrarrestar posibles inseguridades y vulnerabilidades. Es un enfoque que pretende generar medidas previo a la ocurrencia de violaciones y no post facto. La prevención también pone de manifiesto la necesidad de generar respuestas integradas. Clave en términos de medidas de prevención es coordinar de manera efectiva los esfuerzos de dos agendas que se superponen: la agenda del desarrollo y la agenda de la seguridad. El riesgo es que si no existe coordinación se tienda a privilegiar la agenda de seguridad de carácter tradicional subsumiendo la agenda del desarrollo a un segundo plano. El resultado sería la militarización de las políticas y con ello la militarización de la sociedad y el consiguiente grave deterioro de la situación de derechos humanos. Esto último aparece como uno de los desafíos más urgentes en América Latina y el Caribe y los gobiernos, instituciones y las organizaciones de la sociedad civil necesitan compenetrarse en esta tarea.

El enfoque de la seguridad humana ofrece un gran potencial como una nueva óptica para hacer frente a los desafíos que enfrenta América Latina y las

múltiples inseguridades que enfrenta diariamente su población. Es fundamental que este enfoque, sus alcances y sus diferencias con otros conceptos afines sean claramente diferenciados. En particular, es importante tener presente que la seguridad humana es una perspectiva original, que complementa la agenda de derechos humanos y genera fórmulas alternativas para proteger a las personas.

Referencias bibliográficas

Alkire, Sabina. 2003. "A Conceptual Framework for Human Security". *CRISE Working Paper*. Centre for Research on Inequality, Peace and Human Security. Queen Elisabeth House, Universidad de Oxford.

Bellamy, Alex. 2009. *Responsibility to Protect*, Polity Press, Cambridge, UK.

Bellamy, Alex y Matt McDonald. 2002. "The utility of Human security: Which Humans? What security? A reply to Thomas & Tow". *Security Dialogue* 33(3): 373-377.

Bodemer, Klaus y Rojas Aravena, Francisco (eds.) 2005. *La Seguridad en las Américas nuevos y viejos desafíos*. Madrid: Iberoamericana/Frankfurt am Main: Vervuert.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Buzan, Barry. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne-Rienner.

CAN 2009, Documento Informativo Secretaria General, SG/di 93,, 3 de diciembre.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) 2001. *The Responsibility to Protect*. Informe de la Comisión. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Canadá.

Comisión de Seguridad Humana. 2003. *Human Security Now Final Report*, Nueva York: CSH.

Cooper, Andrew Fenton, and Thomas F. Legler. 2006. *Intervention without Intervening? : The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. 1st ed. Houndmills,

Basingstoke, Hampshire, England; New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.

Donadio, Marcela (Ed.). 2011. *La Reconstrucción de La Seguridad Nacional*, Editorial Prometeo.

Donnelly, Jack. 2007. *International Human rights*. 3rd ed. Boulder, Colo.: Westview Press.

Domínguez, Jorge, 1998. "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era". En Domínguez, Jorge (Ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Edited by Jorge I. Domínguez, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.

Evans, Gareth J., 2008. *The Responsibility to Protect*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Farer, Tom. 1997. The rise of the Inter-American Human Rights Regime: No longer a Unicorn, not yet an Ox. *Human Rights Quarterly* 19 (3) (Aug): 510.

Farer, Tom. 1996. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Inter-American Dialogue book. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Fuentes Julio, Claudia & Fuentes Saavedra Claudio. 2012. "Small Country, Big challenges: R2P in Chile's Foreign Policy", in *Mapping R2P in Latin America*, Monica Serrano (Ed.), New York: Routledge, 2012.

Fuentes Julio, Claudia & Braunch, Hans. 2009. "Human Security Network: A Global North- South Coalition". In: Brauch, Hans Günter; Grin, John; Mesjasz, Czeslaw; Dunay, Pal; Chadha Behera, Navnita; Chourou, Béchir; Oswald Spring, Ursula; Liotta, P.H.; Kameri-Mbote, Patricia (Eds.): Facing Global Environmental Change. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 4. Berlin – New York: Springer.

Fuentes Julio, Claudia & Rojas Aravena, Francisco. 2005. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*, UNESCO, Paris.

Fuentes Julio, Claudia & Rojas Aravena, Francisco. 2003. "La Seguridad Humana: Referencias Conceptuales y Aplicabilidad a Centroamérica", in *Seguridad Humana y Democracia en Centroamérica*, Universidad para la Paz, San José de Costa Rica.

Fuentes Julio, Claudia. 2002. "The Human Security Network: From Lysoen to Santiago", in *Human Security, Conflict Prevention and Peace in Latin America and the Caribbean*, Francisco Rojas A. & Moufida Goucha (Ed.), Santiago: FLACSO-Chile- UNESCO, 2002.

García, Catarina. 2007. "Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación", *Revista CIDOB*, Número 76.

Howard-Hassmann, Rhoda. 2011. "Human Security: Undermining Human Rights?", *Human Rights and Human Welfare*, Working paper No 63.

IIDH/PNUD (a) 2011. "El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso", San José, Costa Rica.

IIDH/PNUD (b) 2011. "Inventario Iniciativas relacionadas con la Seguridad Humana en América Latina", San José, Costa Rica.

Jolly Richard y D. Basu Ray, 2006. *The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates*. NHDR Occasional Paper 5, Human Development Report Office, UNDP, New York.

Kaldor, M. & Beebe, S. 2010. *The Ultimate Weapon is no-Weapon*. New York: PublicAffair.

Kaldor, Mary, Albrow, Martin and Anheier, Helmut K. and Glasius, Marlies and Price, Monroe E. (eds.) (2008) *Global civil society 2007/8*. SAGE, London, UK.

MacFarlane, N and Foong Khong, Y. 2005 *Human security and the UN*. Bloomington and Indianapolis: IndianaUniversity Press.

Martin, Mary and Taylor Owen, 2010. 'The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience', *International Affairs* 86(1): 211–224.

Muñoz, Heraldo. 2009, "The Responsibility to Protect: Three Pillars and Four Crimes", *Human Rights and Human Welfare*, vol. Working Paper, 53.

ONU 2004. Un mundo más seguro: compartir responsabilidades. Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio. New York.

ONU 2005. Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos *para todos*. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas

ONU. 2009. *Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary General. UN A/63/677.

ONU 2010. *Seguridad Humana*. Informe del Secretario General. A/64/701.

Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, volume 26, issue 2, pages 87-102.

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994 – Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York.

Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (Eds.) 2002. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO (Chile)-UNESCO

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

Taylor Owen. 2004. 'Human security—conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a 10 threshold-based definition', *Security Dialogue* 35: 3, pp. 373–87.

UNICEF. 2006. "Desnutrición Infantil en América Latina y El Caribe.", *Desafíos*, número 2, Abril.

UNTFHS.2011. "Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos.", Dependencia de Seguridad Humana- UN Trust Fund for Human Security.

La seguridad humana: ¿debate sin futuro? El estado del debate en las Naciones Unidas⁵⁴

Andrea Álvarez Marín⁵⁵

El debate sobre el concepto, noción o perspectiva sobre la seguridad humana no ha sido fácil en la Organización de Naciones Unidas. Diversos Estados han sido reacios a considerarla como un nuevo eje complementario a la seguridad tradicional ligada a los temas de defensa. Las decisiones de la Asamblea General sobre la “responsabilidad de proteger” complejizaron aún más los debates posteriores, en especial por el aparente sesgo hacia la “intervención” que pueden adquirir las decisiones fundadas en la responsabilidad de proteger.⁵⁶

En este período post-Guerra Fría no se ha logrado conformar un consenso global sobre un nuevo concepto de seguridad adecuado a las necesidades actuales que ubican los temas transnacionales en una alta prioridad para todos los Estados, sin distinción de regiones o capacidades de poder.

Lo importante, por tanto es contribuir con el debate sobre el tema de las nuevas conceptualizaciones de la seguridad, otorgarle prioridad y organizar debates más amplios en los distintos continentes y en los cuales puedan participar de

54 Agradezco las valiosas contribuciones y sugerencias para la elaboración de este artículo del Dr. Francisco Rojas Aravena.

55 Asistente de investigación FLACSO 2009-2011.

56 Al respecto de la responsabilidad de proteger, se puede consultar: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). La responsabilidad de proteger. Ottawa, Canadá, International Development Research Center (IDRC), 2001.

manera amplia académicos y organizaciones de la sociedad civil y entidades multilaterales.

En el caso de América Latina, destacamos dos hechos relevantes. Primero, América Latina fue declarada zona libre de minas antipersonales. Este ha sido uno de los mayores éxitos de la *Convención de Ottawa* y también de la seguridad humana. Con el apoyo financiero principalmente de Canadá, la organización y coordinación de la OEA, se lograron levantar todas las minas antipersonales en las fronteras centroamericanas, así como la destrucción de las minas antipersonales que estaban en poder de los ejércitos. Luego de una cruenta Guerra Civil que cubrió importantes áreas transfronterizas de minas antipersonales, la cooperación multilateral logró este gran objetivo.

Además, en la reciente Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en Lima con el tema “Paz, seguridad y cooperación en las Américas” se aprobó la *Declaración de Lima*.⁵⁷ Los países miembros reconocieron, con base en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, que la seguridad es multidimensional e incluye tanto las amenazas tradicionales como las nuevas amenazas; esta contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social y se basa en el respeto a la soberanía nacional. También destacaron que las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Los Estados miembros declararon, entre otros aspectos, su compromiso con la paz, la seguridad y la cooperación para hacer frente a las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas que afectan a la región; su compromiso de profundizar la cooperación interamericana para el desarrollo integral para enfrentar la pobreza extrema, la inequidad y la

57 XL Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Declaración de Lima. Lima Perú, 6-8 de junio de 2010.

exclusión social; su compromiso de fortalecer la cooperación para prevenir y enfrentar las amenazas que afectan la seguridad de sus pueblos; y su compromiso de continuar fomentando una cultura y educación para la paz en sus países. Todo lo anterior son aspectos, factores, propuestas y compromisos que se les puede ligar con los grandes lineamientos de la seguridad humana.

Las instituciones académicas tenemos una importante responsabilidad en la discusión sobre los temas referidos a la seguridad y su vinculación con el desarrollo y los impactos de los temas transnacionales y de la globalización en las nuevas conceptualizaciones.

Por otro lado, cabe recordar que en las encuestas de opinión de América Latina, la inseguridad siempre aparece entre los primeros lugares de preocupación y existen fuertes demandas a los gobiernos de la región.⁵⁸ En la medida en que seamos capaces de reconceptualizar la seguridad y dentro de ella concordar las diferentes dimensiones de la seguridad humana podremos avanzar de manera importante en la cooperación internacional.

Este artículo contribuye a difundir el debate actual en Naciones Unidas sobre el concepto de seguridad humana. Primero, exponemos las principales ideas del Informe sobre seguridad humana del Secretario General discutido en mayo de 2010. Luego nos referimos a las opiniones de varios países que formaron parte del debate.

*Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre seguridad humana*⁵⁹

El documento pretende dar seguimiento y debatir con mayor profundidad el párrafo 143 del Documento Final de

58 Al respecto se pueden consultar: Los informes anuales de Latinobarómetro disponibles en: www.latinobarometro.org y FLACSO. Estudio de opinión sobre Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. FLACSO-AECID, en prensa, 2010.

59 Ki-moon, Ban. Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana. Nueva York, Naciones Unidas, 2010.

la Cumbre Mundial 2005, donde los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron “que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”. Con este fin, el nuevo informe examina las condiciones mundiales actuales en que la seguridad humana de las personas y las comunidades se ve amenazada, se hace un balance de las deliberaciones sobre la seguridad humana y su relación con la soberanía del Estado, se esbozan los principios y el enfoque para promover la seguridad humana y su aplicación a las prioridades actuales, se presentan ejemplos de iniciativas emprendidas y se concluye con la explicación del valor añadido del concepto de seguridad humana, así como con una serie de recomendaciones generales.

Mayor interdependencia de las amenazas y los desafíos.

A tono con lo que informes anteriores han establecido, este informe reconoce que las amenazas actuales como los desastres naturales, los conflictos violentos y sus efectos en la población civil, así como las crisis alimentarias, sanitarias, financieras y económicas tienen una dimensión transnacional. Estos problemas comunes son afrontados por todos los gobiernos. Independientemente del poder de los gobiernos o de su aparente aislamiento, las actuales corrientes globales de bienes, finanzas y personas aumentan los riesgos y las incertidumbres a que se enfrenta la comunidad internacional. Ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Destaca que aunque la seguridad nacional es fundamental para la paz y la estabilidad, es necesario ampliar el paradigma de la seguridad. Para enfrentar las amenazas a la seguridad se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos.

Principales gestiones para definir la seguridad humana.

El informe expone varias definiciones actuales en torno a la seguridad humana, entre estas la del *Informe de PNUD* de 1994, la del informe *La Seguridad Humana ahora* escrito por la Comisión de Seguridad Humana y publicado en 2003, la empleada por la Red de Seguridad Humana, la empleada por la Unión Africana, entre otras.

Concluye que todas las definiciones citadas tienen tres elementos esenciales. Primero, coinciden que el concepto ha surgido como una respuesta a las nuevas amenazas. Segundo, que el concepto exige un entendimiento más amplio de la seguridad. La protección y el empoderamiento de las personas constituyen la finalidad de la seguridad. Tercero, que la seguridad humana no implica el uso de la fuerza contra la soberanía de los Estados. Su meta es integrar los objetivos de una vida libre de temor y la miseria; y con dignidad mediante estrategias amplias, centradas en las personas, preventivas y adaptadas al contexto.

La seguridad humana y la soberanía nacional. El informe destaca que la seguridad humana no atenta contra la soberanía de los Estados, requiere más bien instituciones locales sólidas y estables. La seguridad humana depende principalmente de las acciones del Estado, aunque reconoce la necesidad de mantener relaciones multilaterales.

La seguridad humana no prevé el uso de la fuerza. Está orientada al fomento de la capacidad del gobierno y las instituciones locales y al fortalecimiento de su resiliencia ante los nuevos desafíos en modalidades que se refuercen mutuamente y sean preventivas y amplias.

Por otro lado, hace mención también a la “responsabilidad de proteger”. Este principio se centra en proteger a las poblaciones de casos concretos tales como el genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. La comunidad internacional, guiada por los principios de la Carta, debe evitar y limitar la existencia de esos casos.

Principios y enfoque de la seguridad humana. En este apartado se exponen algunos principios de la seguridad humana. Este concepto pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana. No hace distinción entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La seguridad humana sirve de fundamento a políticas que, a pesar de ser amplias, son selectivas y tienen en cuenta las amenazas más graves y generalizadas en una situación determinada. Las condiciones de la inseguridad humana varían considerablemente entre países y comunidades. Como es un concepto amplio, flexible y determinado por el contexto, la seguridad humana ofrece un marco dinámico que permite elaborar soluciones incorporadas en la realidad local.

Gran parte de la solidez del concepto de seguridad humana proviene de un marco normativo doble basado en los pilares de la protección y el empoderamiento, que se refuerzan mutuamente. La seguridad humana puede promover sinergias y alianzas que aprovechen las ventajas comparativas de cada organización o lugar y así ayudar a empoderar a las personas y las comunidades para que actúen en beneficio propio.

Aplicación del concepto de seguridad humana a diferentes prioridades de las Naciones Unidas

En este apartado el informe del Secretario General hace referencia a las principales amenazas de la actualidad y explica cómo se está luchando contra ellas.

La crisis financiera y económica mundial. La crisis va más allá del aumento de la inseguridad económica. Por no tomarse medidas anticíclicas apropiadas ni existir sistemas de protección social adecuados, la crisis se ha traducido en una mayor inseguridad alimentaria, sanitaria y ambiental. Los efectos combinados de esas inseguridades también pueden poner en peligro el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Debido a sus efectos multidimensionales, las respuestas deben guiarse por la necesidad de: a) afrontar los costos humanos y ecológicos de la crisis; y b) fortalecer la alianza mundial para acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como los efectos de esos desafíos están entrelazados, una coordinación insuficiente

entre los gobiernos tendría repercusiones más amplias para la seguridad, como el unilateralismo económico y el aumento de las tensiones entre los países.

Inestabilidad de los precios de los alimentos e inseguridad alimentaria. Los efectos del aumento de los precios de los alimentos unido al cambio climático, los conflictos prolongados y la crisis financiera han producido un aumento del número de personas que carecen de alimento suficiente. Más de 1.000 millones de personas padecen hambre y más de 17.000 niños mueren de hambre cada día. Las frustraciones causadas por la inseguridad alimentaria han producido también inestabilidad sociopolítica.

La comunidad internacional y los gobiernos deben no sólo seguir ocupándose de las causas básicas de la inseguridad, sino también apoyando la resiliencia de las comunidades mediante respuestas centradas en las personas que fomenten las prácticas agrícolas sostenibles, promuevan las oportunidades de ingreso, mejoren el acceso a los mercados y las redes de distribución de alimentos, y fortalezcan los sistemas de alerta temprana y de protección social.

Propagación de enfermedades infecciosas y otras amenazas para la salud. La salud de una comunidad tiene importantes consecuencias en la de otras y, en algunos casos, la salud de un país en la de otros. Esto lo demostró el caso de la pandemia AH1N1 y la facilidad con la que se propagó globalmente. La mala salud también debilita el progreso hacia el logro de los Objetivos del Milenio. Además, en muchos países en desarrollo grandes segmentos de la población aún no tienen acceso a tratamientos básicos.

La respuesta mundial a la gripe por el virus AH1N1 fue un ejemplo de multilateralismo óptimo. Otros esfuerzos del pasado han demostrado además que el éxito depende de la aplicación de estrategias amplias de protección y empoderamiento. Las medidas de protección están dirigidas a la prevención, la vigilancia y la previsión de las amenazas relacionadas con la salud e implican la elaboración de

mecanismos de alerta y de respuesta tempranas. Las medidas de empoderamiento dependen de la mejora de los sistemas de atención de la salud, de la educación y la movilización del público y de la elaboración de planes de seguros médicos a nivel local.

Cambio climático y aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos peligrosos. El cambio climático y sus interacciones con otros tipos de inseguridad es uno de los problemas más graves. Entre sus consecuencias cabe mencionar la frecuencia, variabilidad e intensidad de fenómenos como inundaciones, tormentas, desertificación y sequía. Estos fenómenos agravan la pobreza. Las fluctuaciones climáticas, la degradación ambiental y los fenómenos meteorológicos extremos dañan las cosechas, agotan los recursos pesqueros, socavan los medios de vida y aumentan la propagación de enfermedades infecciosas. Los grupos vulnerables están más expuestos no solo por los efectos inmediatos de los desastres, sino también por repercusiones indirectas como el desplazamiento y la migración.

El informe establece que el cambio climático puede ser caracterizado como un “multiplicador de amenazas”, donde la pérdida de tierras, unida a la pobreza persistente, el desplazamiento y otros tipos de inseguridad, puede desencadenar la competencia por recursos naturales cada vez más escasos que pueden desembocar en tensiones sociales.

Para luchar contra el cambio climático, hay que incorporar la reducción de desastres y la gestión del riesgo en los planes nacionales de desarrollo, promover planes de adaptación y mitigación basados en la comunidad y acelerar la transferencia y la difusión de información, conocimientos y tecnologías, especialmente en los países más vulnerables. En estos es necesario que la comunidad internacional preste especial atención a ayudarlos a reducir las tensiones sociales que surgen cuando las instituciones estatales no dan abasto y la prestación de los servicios básicos es insuficiente.

Prevención de conflictos violentos y mantenimiento y consolidación de la paz. Los conflictos afectan a las poblaciones civiles. En el período posterior a los conflictos, la paz suele ser muy frágil y las necesidades de la población superan la capacidad disponible. En consecuencia, las situaciones posteriores a conflictos son inestables y causan nuevas incertidumbres que debilitan aún más la capacidad de la población para establecer las condiciones necesarias para la recuperación.

Las medidas de prevención de conflictos se han centrado cada vez más en la eliminación de sus causas. Ello se ha traducido en la integración de las estrategias de prevención de conflictos en los planes nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza. Además, se ha hecho más énfasis en apoyar la capacidad de las autoridades nacionales para que puedan resguardar la seguridad pública, prestar servicios básicos esenciales y fortalecer el Estado de Derecho.

Iniciativas para promover la seguridad humana

El Informe del Secretario General sobre seguridad humana brinda ejemplos de algunas iniciativas nacionales recientes. El caso de Mongolia, donde a partir del 2000 la seguridad humana adquirió carácter prioritario para el Gobierno. Ecuador incorporó la seguridad humana en la Constitución promulgada en 2008. Tailandia fue el primer país que estableció un ministerio dedicado a la seguridad humana, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana.

Desde el punto de vista subregional, destaca la labor de la Unión Africana, con su Pacto de no agresión y defensa común, la Ley Constitucional de la Unión Africana y la Declaración de compromiso con la paz y la seguridad en África. APEC desde su reunión en Bangkok en 2003, afirmó la necesidad de realzar la seguridad humana reconociendo que la vulnerabilidad a los desastres naturales, al terrorismo internacional, a las pandemias y al comercio transfronterizo de drogas acarrea altos costos económicos que ponen en peligro la seguridad humana en la subregión. Además existe la declaración

conjunta de los Ministros de Defensa de la ASEAN de 2009, que destacó la importancia de las amenazas no tradicionales contra la seguridad y la necesidad de respuestas integradas a esos desafíos. Por último, destacó también la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003, donde se reconoció que las condiciones de la seguridad humana dependen del respeto de la dignidad de las personas, los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁶⁰ FLACSO participó en esta reunión celebrada en México y organizó varios encuentros académicos y de organizaciones de la sociedad civil dedicados al tema.

También señaló iniciativas desde Naciones Unidas, especialmente la labor del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. El Fondo ha asignado aproximadamente 323 millones de dólares a 187 proyectos en más de 60 países. Desde 1999, los proyectos de África han recibido el mayor porcentaje de financiación (32,3%), seguidos por Europa oriental y Asia central (29%), Asia y el Pacífico (23,3%), América Latina y el Caribe (7,7%), Oriente Medio y los Estados Árabes, (2,9%), y los proyectos Mundiales (4,8%).

Destacó también la labor de PNUD, pues desde la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, se han presentado alrededor de 20 informes nacionales sobre desarrollo humano. La UNESCO también organizó una serie de conferencias a nivel regional y subregional tituladas "Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales". FLACSO colaboró en varios de estas conferencias y fue coorganizador de la realizada en América Latina y el Caribe.

Conclusión: los elementos básicos y el valor añadido de la seguridad humana

60 Organización de Estados Americanos. Declaración sobre seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre seguridad. Ciudad de México, México, 28 de octubre de 2003.

El informe concluye con la aseveración de que la seguridad humana constituye un enfoque práctico ante la creciente interdependencia de las vulnerabilidades que afectan a los pueblos y las comunidades. Tal enfoque ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas; permite determinar las causas básicas de dichas amenazas; y apoya los sistemas de alerta temprana que ayudan a mitigar los efectos de esas amenazas. Además, ese enfoque promueve respuestas de múltiples interesados que permiten proteger y empoderar a las personas y las comunidades. Enfatiza que la aplicación del concepto de seguridad humana no agrega elementos adicionales a la labor de las Naciones Unidas, sino que complementa y orienta las actividades de la Organización en esas esferas.

Finalmente, se señalan algunas recomendaciones a la Asamblea General. Se le solicita tener en cuenta el valor añadido del concepto de seguridad humana y que se examine la mejor forma de incorporar la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas. Solicita a los Estados miembros proporcionen apoyo financiero a la labor del Fondo Fiduciario. Por último, propone que se solicite al Secretario General un informe periódico bienal que se refiera a la incorporación de la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas.

Debate entre los Estados miembros

En el debate hay diferencias entre las posturas de los Estados miembros. Varios Estados se adhieren a lo establecido por el Secretario General, otros proponen algunas aclaraciones con respecto al concepto y otros se manifiestan más críticos. Las mayores divergencias presentes en los discursos giraron en torno a la relación entre soberanía nacional, no intervención y seguridad humana.

El delegado de **España habló en representación de la UE**⁶¹ y otros países se adhirieron a su planteamiento. Entre estos, Croacia, Macedonia, Albania, Bosnia, Herzegovina, Montenegro, Ucrania, Moldova, Armenia. Todos estos países se acercan a lo que plantea el Secretario General y a lo que tradicionalmente se ha escrito sobre seguridad humana.

Establecen que la seguridad humana implica responder a los desafíos de manera comprensiva y holística fundado en la promoción de derechos humanos. Para ellos es necesario concentrarse en el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo socio-económico; la protección de los civiles en conflictos; la protección de las poblaciones ante el genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad. Coinciden los miembros de la UE con el Secretario General en que la seguridad humana no agrega elementos adicionales a la labor de Naciones Unidas, sino que complementa sus distintas actividades.

Por su parte, **Costa Rica se manifestó en nombre de los países de la Red de Seguridad Humana**.⁶² Los países que se adhieren a la Red son Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Suiza, Tailandia y Sudáfrica. Coinciden con el Secretario General en que la seguridad humana no implica el uso de la fuerza o la ampliación del concepto convencional de seguridad. Establecen que la seguridad humana no atenta contra la soberanía de los Estados. En relación con lo anterior, enfatiza además en la importancia de la cooperación internacional y multilateral y en el establecimiento de alianzas. Apoyan la adopción de una resolución de la Asamblea General sobre la seguridad humana.

61 Intervención del Embajador de España ante Naciones Unidas, Emb. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo en nombre de la Unión Europea, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

62 Intervención del Embajador Alterno de Costa Rica ante Naciones Unidas, Emb. Alterno Jairo Hernández-Milian en nombre de la Red de Seguridad Humana, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Eslovenia, Tailandia y Chile explícitamente se adhieren a lo expuesto por Costa Rica. En el caso específico de **Eslovenia**⁶³, este país también se adhiere a lo expuesto por España en nombre de la UE. Eslovenia es parte de la Red de Seguridad Humana, de los Amigos de Seguridad Humana y contribuye con el Fondo de Naciones Unidas para la seguridad humana. Su representante estableció que sus principales actividades en torno a la seguridad humana se dedican a la eliminación de minas antipersonales, la protección de civiles en conflictos, el cambio climático (son particularmente activos en lo relacionado con las sequías en el Sureste de Europa), el tráfico de personas y la educación en derechos humanos. Coinciden con el Secretario General en que la seguridad humana no agrega elementos adicionales al trabajo de Naciones Unidas, sino que los complementa. Se refieren, por ejemplo, a la relación entre el concepto de seguridad humana y los objetivos de desarrollo del milenio. Al igual que Costa Rica, Eslovenia apoya la inclusión y mayor discusión sobre la seguridad humana en la agenda de la Asamblea General.

Tailandia⁶⁴ también es miembro de la Red de Seguridad Humana y de los Amigos de la Seguridad Humana. Fue el primer país en establecer un ministerio dedicado a esta temática. Su delegado hace la aclaración, sin embargo, de que por ser un país en vías de desarrollo, se concentra más en promover que sus ciudadanos estén “libres de necesidad”, aunque tampoco dejan de lado la “libertad de temor”. Expone que su país tiene experiencia en combatir el crimen organizado (particularmente el tráfico de personas y el narcotráfico), así como en la promoción de la salud (principalmente el VIH/SIDA y el acceso universal a la atención médica).

63 Intervención de la Embajadora de Eslovenia ante Naciones Unidas, Emb. Sanja Stiglic, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

64 Intervención del Embajador de Tailandia ante Naciones Unidas, Emb. Jakkrit Srivali, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Chile⁶⁵ también es miembro de la Red de Seguridad Humana y su representante asevera que la seguridad humana es un concepto emergente que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse irrestrictamente dentro del Derecho y multilateralismo. Hace referencia explícita a la falta de consenso que existe en algunas áreas. Describe que algunos Estados creen que la utilización del concepto es una forma de intervenir en los asuntos internos de los países afectando su soberanía. Para Chile, en cambio, uno de los fines últimos de la seguridad humana es el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Por último, asevera que es necesario continuar con los esfuerzos de operacionalización del concepto.

Las islas pequeñas en desarrollo del Pacífico⁶⁶ se mostraron más críticas que los exponentes mencionados. Entre estos Estados están Micronesia, Fiji, Palau, Papua Nueva Guinea, Islas Marshall, Samoa, Islas Salomón, Tuvalu, Tonga, Vanatu y Nauru. El exponente establece que según el Secretario General son los gobiernos los principales actores en velar por la seguridad humana, pero asevera que estos Estados son incapaces de hacerlo. La seguridad de estos pequeños países depende de otros. Para asegurar su seguridad, tendrían que recurrir a la ayuda multilateral, pero enfatiza que las agencias del multilateralismo les han fallado en solucionar los problemas de sus países. Critica además que muchos países desarrollados llevan a cabo actividades que no contribuyen con la seguridad humana en países pequeños y que incluso atacan contra la seguridad humana.

Coincide con el concepto planteado por el Secretario General, pero señala varias aclaraciones al llevarlo a la práctica. Primero, el concepto no debe erosionar derechos humanos

65 Intervención de la Delegación de Chile en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

66 Intervención de la Embajadora de Nauru ante Naciones Unidas, Emb. Marlene Moses en nombre de los pequeños estados en desarrollo del Pacífico (PSIDS, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

ya establecidos y la responsabilidad de los Estados de protegerlos. Segundo, el concepto debería ser utilizado para aumentar las iniciativas ya existentes y no desembocar en una proliferación de iniciativas poco efectivas. Por ejemplo, se podría trabajar en la seguridad humana a través del trabajo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El expositor en nombre de los pequeños Estados del Pacífico fue además muy enfático en que el cambio climático representa un grave y apremiante problema para estos Estados. Este ya se está manifestando en problemas de seguridad alimentaria, seguridad del agua y de salud pública. En cuanto a las causas del cambio climático, manifiesta que los pequeños Estados del Pacífico no son los responsables de este. El cambio climático no es un problema en estos países por su falta de resiliencia como países pobres, sino porque los países emisores no han reducido sus emisiones. El cambio climático es realmente grave para estos Estados, que podrían desaparecer a causa del mismo. De ahí que estos países han concentrado sus esfuerzos en la adopción de la resolución sobre cambio climático.

Australia expone en nombre del **Foro de las Islas del Pacífico**.⁶⁷ Los planteamientos de Australia estuvieron a tono con lo establecido por el representante de las pequeñas islas del Pacífico. Explicaron que el cambio climático ha provocado el aumento en el nivel del mar, cambios extremos de clima, la disminución en la viabilidad de la pesca y cambios en los patrones de agricultura con consecuentes presiones a nivel inter comunitario. Por ejemplo, cuando el ciclón Heta impactó Niue en 2004, causó tantos daños que su costo económico fue el equivalente a 200 años de exportaciones. Según el representante de Australia, el cambio climático es una amenaza a la existencia de estos países, especialmente en términos de vivienda, agua, salud y alimentos. Es necesario atender sus consecuencias, pero debido a que

67 Intervención del Embajador de Australia ante Naciones Unidas, Emb. Andrew Goledzinowski en nombre del Foro de Islas del Pacífico, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

las islas pequeñas son las más vulnerables, la cooperación internacional es requerida.

India y Pakistán fueron aún más críticos en su discurso, particularmente en lo relacionado con la soberanía. Para **India**,⁶⁸ es importante asegurar que la seguridad humana esté situada en los parámetros de no-agresión, no intervención en la esfera doméstica y el derecho de los países a la auto defensa y al mantenimiento de su soberanía. Su representante enfatizó que se debe reconocer que la principal responsabilidad está en los Estados y Gobiernos. Aunque admitieron que aspectos como las crisis económica, energética y alimentaria necesitan de la cooperación internacional, especialmente tomando en cuenta las dificultades de los países en desarrollo para movilizar los recursos necesarios. Mencionó que actualmente India se concentra en la meta de un “crecimiento inclusivo”.

Pakistán⁶⁹ inició su intervención mencionando que en la Carta de las Naciones Unidas se recogen los siguientes principios: salvar a las futuras generaciones de los efectos de la guerra; reafirmar los derechos humanos, los derechos equitativos de hombres y mujeres y los derechos equitativos entre naciones grandes y pequeñas; promover el respeto por los tratados y la legislación internacional; promover el progreso social y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Sin embargo, criticó que los problemas financieros y las disparidades políticas existentes dificultan la efectiva igualdad de derechos entre individuos y naciones.

También se mostró crítico con respecto a la seguridad humana y la soberanía. Para fortalecer la confianza, las intervenciones deberían darse sólo en áreas aceptadas por todos los miembros. Se debería evitar interpretaciones subjetivas de amenazas emergentes. Se debe expandir el

68 Intervención del Embajador de India ante Naciones Unidas, Emb. Hardeep Singh Puri, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de mayo de 2010.

69 Intervención del Embajador de la República Islámica de Pakistán ante Naciones Unidas, Emb. Abdullah Hussain Haroon, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de mayo de 2010.

trabajo de seguridad humana de agencias humanitarias a agencias de desarrollo de Naciones Unidas como el PNUD.

El concepto debe ser unificador, no divisor, y por ende hay que promover un diálogo intercultural e interreligioso. Sin embargo, estableció que hasta el momento el proceso ha sido desigual. Las decisiones globales se toman de manera no democrática lo que podría desembocar en un abuso del concepto con fines políticos. La gobernanza debería ser equitativa, donde el concepto sea propiedad de todos.

Poco más de 15 años después de adoptado por primera vez el concepto de seguridad humana, el debate continúa. Las distintas intervenciones de los Estados presentan algunos puntos en común, pero también denotan la falta de coincidencia con respecto a la definición y sus implicaciones sobre el Estado. El punto de mayor contención es el relacionado con la seguridad humana, la responsabilidad de proteger y la soberanía de los Estados. Este es un debate complejo, pues países que se adhieran al enfoque contrario a la seguridad humana destacan y fundamentan sus posiciones en que ella reduce su soberanía, por lo cual estos Estados serán menos propensos a sumarse a los esfuerzos para concordar visiones que propendan a una mirada más amplia de la seguridad. Por el contrario, las propuestas de países como los que integran la Red de Seguridad Humana propenden a una mayor responsabilidad colectiva para potenciar a las personas y con ello contribuir a generar situaciones que los liberen de los temores básicos respecto de la vida y las necesidades e impulsen la dignidad de las personas. Estas visiones destacan que la soberanía no está en juego, a la inversa, al buscar una mejor institucionalidad nacional para desarrollar los bienes públicos básicos se fortalecen las capacidades nacionales autónomas y soberanas.

Lo importante es generar el mayor consenso posible ante la necesidad cada vez más apremiante de definición de seguridad amplia, comprehensiva, cuya base puede ser la seguridad humana. Desde estas conceptualizaciones se podrá avanzar hacia su operacionalización y aplicación, todo en un

ambiente de cooperación internacional. Para que la aplicación de este concepto tenga éxito es necesario que el trabajo se lleve a cabo en una condición de igualdad entre todos los Estados participantes, disminuyendo así la reticencia de muchos Estados a integrar las nuevas conceptualizaciones en los esfuerzos de Naciones Unidas en pro de la seguridad para toda la humanidad.

Referencias bibliográficas

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). *La responsabilidad de proteger*. Ottawa, Canadá, International Development Research Center (IDRC), 2001.

Intervención de la Delegación de Chile en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención de la Embajadora de Eslovenia ante Naciones Unidas, Emb. Sanja Stiglic, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención de la Embajadora de Nauru ante Naciones Unidas, Emb. Marlene Moses en nombre de los pequeños estados en desarrollo del Pacífico (PSIDS, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador de Australia ante Naciones Unidas, Emb. Andrew Goledzinowski en nombre del Foro de Islas del Pacífico, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador Alterno de Costa Rica ante Naciones Unidas, Emb. Alterno Jairo Hernández-Milian en nombre de la Red de Seguridad Humana, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador de España ante Naciones Unidas, Emb. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo en nombre de la Unión Europea, en la discusión del Informe sobre seguridad humana

del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador de India ante Naciones Unidas, Emb. Hardeep Singh Puri, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador de la República Islámica de Pakistán ante Naciones Unidas, Emb. Abdullah Hussain Haroon, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de mayo de 2010.

Intervención del Embajador de Tailandia ante Naciones Unidas, Emb. Jakkrit Srivali, en la discusión del Informe sobre seguridad humana del Secretario General de Naciones Unidas, Nueva York, 20 de mayo de 2010.

Ki-moon, Ban. Informe del Secretario General sobre Seguridad Humana. Nueva York, Naciones Unidas, 2010.

Organización de Estados Americanos. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Conferencia Especial sobre seguridad. Ciudad de México, México, 28 de octubre de 2003.

XL Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración de Lima*. Lima Perú, 6-8 de junio de 2010.

Ciudades seguras: Utopía pendiente frente a la seguritización de las ciudades Latinoamericanas

Alfredo Santillán C.⁷⁰

1. Introducción

La presente ponencia tiene como objetivo mostrar la situación actual del debate en América Latina acerca de la seguridad ciudadana en contextos principalmente urbanos. En tanto una gran cantidad de balances sobre esta problemática arrojan datos no muy auspiciosos en cuanto a reducción de los indicadores de criminalidad y violencia en la región la ponencia intenta repensar este “fracaso” mirándolo desde los cambios socio-espaciales que han generado las políticas de seguridad en las ciudades.

La preocupación por la seguridad se ha convertido en uno de los principales motores de transformación de las ciudades latinoamericanas, no solo que el paisaje urbano se ha seguritizado sino que también las interrelaciones sociales se orientan en buena medida bajo la lógica de minimizar riesgos de victimización. Ambos fenómenos están intrínsecamente vinculados y muestran que las ciudades latinoamericanas se han seguritizado ampliamente pero siguen siendo experimentadas como lugares inseguros tanto objetiva como subjetivamente.

70 Profesor-Investigador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. Sociólogo, Máster en Ciencias Sociales y estudiante del programa doctoral en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia.

Con esto se intenta plantear que la concentración de fenómenos de criminalidad y violencia en las ciudades latinoamericanas refleja las contradicciones producidas por los cambios económicos, políticos y culturales producto del rol de las ciudades en el capitalismo tardo-moderno basado en la producción sistemática de incertidumbres. En esta dirección se busca resituar el debate político y académico sobre el crecimiento de la criminalidad y la violencia en las ciudades en función de procesos más amplios en el que la discusión sobre la vida urbana sea el eje directriz del análisis, pues la seguritización no solo que no ha logrado mejorar decididamente los niveles de seguridad de la población sino que ha menoscabado el sentido integrador de la ciudad.

2. *¿Han fracasado las políticas de Seguridad Ciudadana en América Latina?*

En noviembre del año 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- publicó un informe acerca de la situación de inseguridad en América Latina en la cual su principal conclusión afirma que considerados los pocos casos de países de la región que habían logrado reducir o mantener sus tasas de homicidios a los niveles alcanzados en los años 80's pese a la implementación de diversas políticas en materia de control de la criminalidad con presupuestos cada vez mayores. Tal afirmación no es del todo nueva pues una idea similar fue planteada años atrás por el Núcleo de Estudios sobre Violencia –NEV- en Brasil bajo la dirección de Paulo Sergio Pinheiro.

Por otra parte tal afirmación debe contextualizarse en función de la manera en que se visibilizó el problema de violencia y criminalidad en América Latina al ser definida como “la región más violenta del mundo” por la Organización Mundial de la Salud, OMS, al presentar tasas de homicidios mayores a las del resto de continentes.⁷¹

71 No obstante hay críticas interesantes a esta categorización pues el ranking de violencia cambiaría si se tomara como el principal indicador fenómenos como el suicidio o los conflictos armados. (ver Carrión, 2010)

Otros autores y centros de investigación del continente son menos categóricos en su conclusión sobre la situación de inseguridad en la región y sostienen que si bien no se han alcanzado los resultados esperados de las políticas de Seguridad Ciudadana la situación sería mucho más dramática sin las acciones emprendidas por incompletas que sean. Por otro lado y a nivel más local, las llamadas “experiencias exitosas” de ciudades que ante niveles críticos de inseguridad han logrado reducir significativamente la tasa de homicidios (los casos más nombrados son de ciudades colombianas como Bogotá, Medellín y en su momento Cali) han servido como sustento para la diseminación de programas de prevención del delito a nivel local por todas las ciudades del continente a partir de identificar “poblaciones vulnerables” o “poblaciones en riesgo”, generalmente jóvenes de grupos marginalizados por clase social y/o racialización.

Más allá de la aparente objetividad de establecer el aumento o disminución de la criminalidad y la violencia en la región como parámetro para evaluar las políticas de Seguridad Ciudadana es preciso mirar su amplia gama de efectos desde los niveles macro relacionados con lo que Waqquant y otros autores llaman el ascenso del “Estado penal”, es decir el fortalecimiento del aparato represivo del Estado en detrimento del aparato benefactor, hasta los niveles micro como el crecimiento de los sentimientos de odio y venganza hacia las poblaciones responsabilizadas de los problemas de inseguridad.

Si bien esto es materia para análisis mucho más pormenorizadas para la discusión que se intenta presentar vale ubicarlo en el plano de la vida urbana: el problema irresuelto de la criminalidad y la violencia en las ciudades latinoamericanas ha llevado a la conformación de ciudades más securitizadas (en lugar de ciudades más seguras) y en este proceso actúan tanto las acciones y omisiones de las políticas de seguridad ciudadana como las reacciones individuales o colectivas de la ciudadanía. Esta es en general la tesis vertebral de la ponencia.

3. *Seguridad vs. Seguritización*

Actualmente la noción de “seguridad ciudadana” ha irrumpido con fuerza en diferentes ámbitos de la realidad social, se han creado distintas dependencias gubernamentales tanto en las escalas nacionales como locales específicamente destinadas básicamente a incidir sobre los fenómenos relacionados con la criminalidad, también se han desarrollado programas de estudios en las universidades sobre esta temática e incluso la sociedad civil ha acuñado el término para demandar a los distintos niveles de gobierno mayor control de la criminalidad. Sin embargo no existe una claridad conceptual respecto a este término y en la experiencia en los países andinos en la práctica funciona como un acordeón que en algunos momentos –sobre en el plano retórico- se extiende para incluir distintos tipos de amenazas a la población (con lo cual se acerca a la noción de Seguridad Humana) y en otros casos –sobre todo en la implementación de acciones prácticas- se comprime al punto de acercarse al concepto de Seguridad Pública.

En este sentido pueden entenderse las ambigüedades de su retórica aparentemente progresista al hablar de ubicar a los/as ciudadanos/as como el sujeto de la seguridad en contraste con su práctica conservadora al recurrir al fortalecimiento del sistema penal (policía, justicia, y cárcel) para contener el desborde de la violencia producto de los conflictos engendrados por la inserción desigual de las ciudades y de partes de ellas en la economía capitalista tardo-moderna.

En general existe una amplia literatura que intenta ampliar el horizonte de la conceptualización misma de la seguridad ubicándola en relación a la multiplicación de las incertidumbres y los riesgos producida por la desregulación y el debilitamiento del Estado bajo la hegemonía del Neoliberalismo. En esta dirección se debe comprender la vulnerabilidad frente al delito como una arista paralela a otras vulnerabilidades como la precariedad laboral, la desprotección social y los riesgos ambientales. En otras palabras se trata de ubicar la llamada inseguridad ciudadana

dentro de un proceso generalizado de producción de incertidumbres multiformes y hasta cierto punto borrosas que generan un malestar social difuso que encuentra en ciertos tipos de criminalidad (principalmente el llamado “delito predatorio”) un chivo expiatorio que canaliza las energías sociales para restablecer un estado primario de ordenamiento social.

De este modo la ansiedad social generada por la amplificación material (en tanto aumento de índices de criminalidad) y simbólica (en tanto mayor sensibilidad frente a la criminalidad) de la problemática del delito y la violencia han llevado a la implementación de políticas de seguridad ciudadana inmediatistas y muchas veces demagógicas dentro del denominado “populismo punitivo” bajo la promesa de castigar duramente a los antisociales. La combinación de ambos procesos, la demanda compulsiva y desorientada de seguridad junto a las respuestas institucionales de corto plazo han traído como consecuencia lo que Loic Wacquant denomina la “canonización del derecho a la seguridad” que no es otra cosa que un acuerdo social que antepone el problema de la seguridad por sobre el resto de problemáticas sociales y que orienta incluso muchas de las acciones en otros campos como es el de la política social.⁷²

Este proceso es el que varios autores denominan como “seguritización” es decir la implementación cada vez mayor de diversas tácticas de control del delito legitimadas en tanto estarían orientadas a producir seguridad. Bajo esta lógica la seguridad se entiende como fin en sí mismo y que está incluso por encima de las libertades. Con un particularidad adicional: los resultados de la puesta en práctica de estas tácticas no son auspiciosos, es decir han fracasado en su propósito de producir seguridad, sin embargo se mantienen incuestionables y tienden a intensificarse lo que implica que han sido ampliamente exitosas en producir seguritización.

72 El ejemplo paradigmático son los programas de atención a “grupos vulnerables” que implican facilidades de empleo y otros servicios sociales a poblaciones marginalizadas a fin de evitar su inserción en redes delictivas.

4. *Un perfil de la securitización de las Ciudades Latinoamericanas*

La securitización ha transformado profundamente la dinámica urbana de las ciudades latinoamericanas, partiendo de la noción de “espacio habitado” que conjuga tanto el componente físico espacial como los usos y sentidos que le dan quienes lo habitan, la securitización justamente ha transformado tanto la materialidad del espacio habitado como la manera de habitarlo. Si bien la relación entre ambos componentes es esencialmente dialéctica a fin de presentar con cierto orden este proceso se presentan a continuación de manera separada algunos rasgos comunes en las principales ciudades de la región.

4.1 Los cambios en el paisaje urbano

La renovación urbana. Uno de los procesos más significativos en las ciudades latinoamericanas es la transformación de espacios considerados “inseguros” a través de distintos procesos de recualificación urbana orientados a revalorizar dichas zonas en la gran mayoría mediante inversión de capitales privados. Actualmente existen múltiples debates respecto a los efectos de este proceso en tanto si bien han dinamizado la economía de varias ciudades principalmente a través del turismo han requerido en gran medida de manera directa o indirecta procesos de expulsión de poblaciones marginalizadas consideradas “indeseables” al ser responsabilizadas de la degradación ambiental de tales lugares. En este sentido varios autores hablan de procesos de “limpieza social” legitimados en buena medida por el discurso de la seguridad ciudadana al ser identificados como “lugares peligrosos” y por ende necesitados de medidas de seguridad. Si bien la reconquista de estos espacios, muchos de ellos con una fuerte carga simbólica como los Centros Históricos, no solo ha dinamizado la economía de servicios sino que también ha tenido fuerte impacto en la construcción de sentidos de identidad al convertirse en referentes emblemáticos de cada ciudad y al acoger nuevas sociabilidades en tanto funcionan como espacios de encuentro de las clases altas y medias. Sin

embargo su efecto en cuanto a seguridad es un espejismo pues han desplazado las actividades delictivas a otras zonas o a su vez dichas actividades han mutado para poder reinstalarse en tales sitios. Por otro lado, tales espacios son frecuentemente asediados por los grupos desplazados generando un contraste notorio entre las zonas regeneradas y las zonas aledañas que requiere cada vez mayores controles securitarios para mantener la división.

Los conjuntos y barrios cerrados. Durante las dos últimas décadas en las ciudades de América Latina la preocupación por la seguridad se ha incorporado a la oferta inmobiliaria a tal punto de ofertar seguridad como el principal atractivo de los nuevos complejos residenciales desplazando a las anteriores prioridades como el tamaño, la accesibilidad, la calidad ambiental. Existen varios estudios pormenorizados en la región acerca del “amurallamiento urbano” o la “fortificación urbana” como se suele denominar el predominio del modelo de separación del espacio privado del resto de la ciudad. El principio sobre el cual ha proliferado este modelo de urbanización es el del “espacio defendible” que incluye dispositivos arquitectónicos y tecnológicos que facilitan la vigilancia, el control de accesos, y en general la impenetrabilidad hacia el espacio privado. Tales dispositivos si bien se han generalizado en los barrios y residencias de clases altas y medias también se han incorporado a barrios pobres a través de sistemas precarios de enrejamiento y control de accesos.

El control territorial. Algunas de las mayores ciudades del continente experimentan formas de militarización tanto de espacios públicos (avenidas y plazas) como de barrios marginales. El despliegue de los cuerpos policiales de élite y en algunos casos de la fuerza militar permiten hablar de “guerra urbana” en tanto el nivel de tecnología y armamento utilizado es característico de los conflictos bélicos. Si bien estos casos pueden considerarse extremos y no una generalidad en las ciudades de la región reflejan la primacía del control territorial en las medidas de seguridad a nivel urbano y por ende pueden entenderse dentro de las transformaciones

materiales de las ciudades latinoamericanas. Precisamente la identificación de “zonas rojas” por su concentración de actividades delictivas tienen efectos claros en elementos como el valor del suelo y la inversión inmobiliaria tanto pública como privada y por ende se vuelve un componente cada vez más activo en la morfología urbana.

4.2 Las formas de interacción y sociabilidad

Los comportamientos de autoprotección y evitamiento.

El discurso de la seguridad ciudadana establece la diferenciación entre inseguridad objetiva al referirse al riesgo “real “ de ser víctima de una hecho delictivo y la seguridad subjetiva para designar la percepción de vulnerabilidad que sienten las personas de manera relativamente independiente a la inseguridad objetiva. Esta diferenciación muestra precisamente que la inseguridad va más allá del incremento de la criminalidad, es también un sensación dotada de un fuerte componente emocional generalmente tratado de manera simplificada por la políticas de seguridad ciudadana que tienden a culpabilizar del tema a los medios de comunicación. No obstante la sensación difusa de indefensión se traduce en prácticas concretas que buscan por un lado dotarse de mayores recursos para garantizar la anhelada seguridad como por ejemplo el porte de armas (autoprotección) y por otro lado reducir los posibles riesgos de victimización mediante la restricción intencionada de ciertas actividades como por ejemplo evitar salidas nocturnas o a lugares considerados peligrosos. De esta forma la primacía de la seguridad ha cambiado fuertemente la rutina de los/as ciudadanos/as en sus aspectos más cotidianos.

El aumento del vigilantismo. Bajo la misma lógica, la sensación de indefensión y en muchos casos la ineficacia de las acciones de control de la criminalidad en las zonas residenciales han desembocado en formas de organización comunitaria orientadas a auto-proveerse seguridad con apoyo o no de las instancias institucionales sean policía o gobiernos locales, la práctica más común en este ámbito es el patrullaje comunitario bautizada con distintos nombres

en cada ciudad: “brigadas barriales”, “comités de seguridad”, “vecino vigilante”, etc. Esta transferencia de competencias seguritarias a grupos civiles ha tenido mayor cabida en barrios de sectores populares en tanto en los barrios más pudientes se ha desarrollado de mayor manera el uso de las compañías de seguridad privada para estos fines. En ambas modalidades se produce el efecto de desregulación y privatización de las prácticas orientadas a buscar mayor seguridad lo que implica la pérdida de sentido del Estado como instancia capaz de monopolizar el uso legítimo de la fuerza.

La estigmatización social. Uno de los conflictos más visibles en las ciudades latinoamericanas contemporánea es la responsabilización de los problemas de inseguridad en manos de grupos subalternos como son inmigrantes, jóvenes, minorías étnicas, etc, lo que conlleva síntomas de xenofobia o por lo menos de intolerancia frente a las diferencias. Precisamente los primeros intentos por captar la originalidad de las ciudades a partir de la Revolución Industrial enfatizaban la importancia de la diversidad cultural en la ciudad moderna en tanto la nueva urbanidad consistía en poder interrelacionarse con extraños. Sin embargo la sociabilidad urbana contemporánea se caracteriza por la hostilidad hacia las diferencias y en muchos casos las políticas de seguridad ciudadana han reforzado la estigmatización social al ponderar los derechos de las víctimas por sobre los derechos de los victimarios. Se refuerza así la oposición entre ‘nosotros’ como “comunidad de víctimas” en palabras de Rossanna Reguillo y ‘ellos’ como los “antisociales” que mantienen en zozobra a la ciudadanía. Hasta el momento las políticas de Seguridad ciudadana han contribuido ampliamente a este esquema maniqueo mediante el ejercicio selectivo del control social y el uso de la fuerza. Ejemplos de esto son el acoso policial sistemático a poblaciones específicas como jóvenes o afrodescendientes, o las llamadas “policías de gatillo fácil” caracterizadas por el uso desmedido de la fuerza para controlar la criminalidad.

5. *Algunas conclusiones*

Luego de un poco más de una década desde que la noción de (in)seguridad ciudadana ha servido como paraguas discursivo para definir la situación de crecimiento constante de los índices de criminalidad y violencia en las principales ciudades de América Latina, la situación se ha complejizado aún más en tanto las acciones tomadas bajo este marco han producido una marcada seguritización de la vida urbana pero sin modificar sustancialmente la situación de inseguridad tanto material como simbólica de la población. En pocas palabras las ciudades latinoamericanas han intensificado sus dispositivos de seguridad en todos los órdenes pero siguen siendo inseguras.

En este sentido pensar que los pobres resultados en materia de control de la criminalidad y la violencia significan que la situación se mantiene inalterada es un error pues deja de lado los efectos reales de las políticas de seguridad, la seguritización. Es decir que en la última década hemos pasado de la inseguridad por desprotección a la inseguridad con fuertes medidas de resguardo. Desengranar la economía política detrás de este fenómeno es un tema vital para la renovación de la agenda de investigación en materia de seguridad ciudadana.

Por otro lado queda también mucho camino por recorrer en la investigación sobre la inseguridad experimentada en las ciudades de manera amplia y no reducirla al temor a la victimización. En este ámbito construir un campo de estudios en seguridad que abarque las dimensiones más estructurales de la producción de incertidumbres es una tarea urgente, de lo contrario se corre el riesgo de caer justamente en la “canonización del derecho a la seguridad” desde la misma producción de conocimiento.

Desde este enfoque se trata de equilibrar el conocimiento de la inseguridad objetiva -que valga decir se ha avanzado mucho en el continente en el mejoramiento de bases estadísticas y la construcción de indicadores- con la inseguridad subjetiva

fenómeno del cual sabemos muy poco tanto cuantitativa como cualitativamente. Pensar la seguridad desde los sentimientos y emociones que genera puede ser una ventana sumamente fructífera pues no se puede transformar la mejorar la seguridad en las ciudades sin trabajar sobre la ansiedad que sucinta. Como lo muestran varios estudios en otros temas, la vida urbana está cargada de sentidos, representaciones, afectos, etc, es decir de subjetividad y este ha sido justamente el lado más descuidado del debate académico y político en torno el tema de la seguridad.

Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada

Documento de Contexto

Daniel Luz i Alvarez⁷³

1. Introducción

Los niveles de violencia e inseguridad que hoy se registran en América Latina y el Caribe están cuestionando la esencia misma del concepto de Estado. Son muchos los Estados de la región que han perdido el monopolio del poder coercitivo, mientras asistimos a una proliferación de actores con intereses privados, atomizados, que ejercen *de facto* el control sobre diversas áreas del territorio y sus poblaciones. Aunque la gravedad del fenómeno difiere enormemente al interior de la región, dicha pérdida de control y legitimidad está erosionando el pacto social, minando la autonomía de los Estados, y en ciertos casos extremos, amenazando incluso con su desintegración. Dichas situaciones se agudizan cuando los ingresos se ven disminuidos por una coyuntura económica desfavorable que facilita una expansión de las actividades delictivas, de la corrupción y, con frecuencia, una merma sensible de la eficacia gubernamental.

⁷³ Asesor Regional de Seguridad Ciudadana para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

América Latina y el Caribe es una de las regiones con más altos índices de violencia y delincuencia del mundo, situación que afecta el ejercicio efectivo de los derechos humanos y se convierte en un obstáculo serio para el desarrollo socioeconómico. De acuerdo con el informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana de las Américas (Alerta América, 2011), las tasas de homicidios en la región en el 2009 eran las siguientes:

Homicidio doloso (tasa por 100,000 habitantes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comunidad Andina	36.93	36.71	37.57	30.30	30.36	25.95	27.25	24.47	24.01	22.93
CARICOM	20.71	25.10	25.73	26.02	32.97	38.28	33.54	37.13	40.48	39.97
MERCOSUR					19.28	19.04	19.44	17.18	18.10	17.46
NAFTA	7.28	7.31	7.12	7.01	6.63	6.62	6.72	6.29	6.74	7.10
SICA	26.69	27.84	28.56	26.53	28.02	33.52	36.40	35.94	38.88	41.37

Nota: los datos para la Comunidad Andina incluye: Bolivia, Ecuador y Perú; los datos para CARICOM incluyen: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guayana, Jamaica, St. Lucía, St. Vincent y Granadinas, y Trinidad y Tobago; los datos para MERCOSUR incluyen: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; los datos para NAFTA incluyen: Canadá, México y Estados Unidos; los datos para SICA incluyen: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Esto también se manifiesta en la percepción de seguridad de la población latinoamericana. Si en 1995 *Latinobarómetro* señalaba como los principales problemas reseñados por la ciudadanía: el desempleo (23%), los bajos salarios (12.5%) y la pobreza (9.8%) y lejos aparecía la delincuencia (5.2%); en la última encuesta (2010), la delincuencia se ubica como la primera preocupación con un 17%, superando incluso el desempleo (que registró el 15%).

Entendida como un bien público, *la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la*

convivencia segura y pacífica. Conciérne, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, especialmente, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al ámbito más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, disfrute del patrimonio, etc).

La seguridad ciudadana no debe ser vista exclusivamente como una reducción de los índices de delincuencia, sino como el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral. Una estrategia que debe incluir la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores , en respeto de la ley y la tolerancia. Este enfoque tiene una serie de implicaciones sustanciales. Al tener su centro en la noción de amenaza y, de manera implícita, en las de vulnerabilidad y desprotección, la definición se aparta en algunos aspectos de aquellas concepciones que definen la seguridad ciudadana puramente en función de la criminalidad y el delito ya que enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjetiva del concepto de seguridad ciudadana. Esto significa que el problema de la inseguridad se puede dar tanto en contextos con altos niveles de inseguridad registrada (países como Venezuela, Brasil, El Salvador o Jamaica), así como en países donde los registros de inseguridad y criminalidad sea más baja, aunque la percepción de la misma sea muy elevada (este es el caso de países como Costa Rica, Chile o Uruguay).

Al poseer la seguridad un papel central en la vigencia y tutela de ciertos derechos, tiene el carácter de derecho exigible frente al Estado. Asimismo, se puede afirmar que no puede haber seguridad ciudadana sin el efectivo disfrute de aquellos derechos humanos inherentes al concepto de seguridad humana. A saber, la falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades, por citar sólo algunos ejemplos,

no consituyen violencia o inseguridad por sí mismos, aunque sí condiciones propicias y amenazas directas a la seguridad y a la convivencia ciudadana en cualquier sociedad.

Entre las principales causas de la violencia en América Latina se pueden encontrar diversos factores, como una urbanización acelerada y la consiguiente quiebra de las redes sociales tradicionales. Sirva como ejemplo diversos estudios realizados sobre el origen de los pandilleros en América Central, donde se descubrió que su procedencia no era exclusivamente la deportación, si no que en la mayoría de los casos procedían de familias inmigrantes de zonas rurales del país con problemas de adaptación a la llegada a los centros urbanos. Diversos autores han apuntado también al peso de la presión demográfica debido a deficientes políticas de natalidad que generan graves problemas sociales y de marginación, a causa por ejemplo, del gran número de embarazos no deseados ni planificados de adolescentes; así como a las estructuras socioeconómicas de amplia desigualdad que abandonan a importantes sectores y generan exclusión social. Otro motivo fundamental es el alto grado de impunidad, que viene de la mano de las deficiencias del sistema de justicia criminal con bajas tasas de resolución de crímenes y la escasa capacidad de re-socialización de los presos.⁷⁴

El coste del impacto de la inseguridad es alto, incluyendo los costes del sistema de salud o la pérdida de productividad económica, debido a que la población de mayor riesgo de ser víctima (y victimario) de la violencia lo componen los hombres jóvenes, en la franja de edad entre 15 y 29 años de edad. En países como El Salvador, el coste estimado de la violencia durante el año 2003 fue de 1.717 millones de USD, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble

74 Buvinic, Mayra y Morrison, Andrew: Causas de la Violencia, División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington, 1999.

de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11'5% del PIB.⁷⁵

La violencia y la criminalidad afectan no sólo el crecimiento económico de los países. Se convierte en un obstáculo para el desarrollo humano, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para el pleno ejercicio de los derechos de los y de las habitantes de la región. Las soluciones a esta situación han sido variadas. En la región se cuentan con prácticas de inclusión y de protección de derechos, pero también se observa un retroceso autoritario en algunas de las políticas públicas de seguridad ciudadana, en especial en lo relativo a la violencia juvenil, en particular en el tratamiento de las maras y de las pandillas. La CIDH en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del 2009* destaca que las medidas autoritarias en la región no han contribuido a una mayor seguridad de las personas y de sus derechos y, por el contrario, “el uso de la fuerza por fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la inhabilidad de las instituciones para enfrentar el crimen y la violencia en forma eficaz, contribuyen a incrementar la inseguridad de la población” (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009: párr. 34).

2. Las respuestas a la inseguridad en América Latina y el Caribe

La Organización de Estados Americanos (OEA) y diversas organizaciones internacionales entre las que se encuentra el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han recogido la preocupación de los Estados en materia de seguridad ciudadana. Así, en las dos reuniones de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), celebradas en México en Octubre de 2008 (MISPA I) y en Santo Domingo en noviembre de 2009 (MISPA II), se ha destacado

75 PNUD: ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, Programa sociedad sin violencia, El Salvador, 2005.

la necesidad de adoptar medidas y políticas públicas que permitan hacer frente a la situación de inseguridad en la región. En la XLI Asamblea General de la OEA se aprobó la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas (7 de junio de 2011), en la que se recordaron los compromisos de los Estados americanos para enfrentar la delincuencia, la violencia y la inseguridad en forma conjunta, solidaria, preventiva, integral, coherente, efectiva y permanente.

Por su parte, el PNUD se ha ocupado en analizar los efectos que para el desarrollo humano tiene la inseguridad ciudadana y ha elaborado diversos informes nacionales sobre el tema. En el *Informe sobre Desarrollo Humano en América Central 2009-2010* destaca la necesidad de contar con políticas adecuadas para enfrentar la violencia y la criminalidad, lo que ha presentado como la necesidad de contar con políticas de “mano inteligente” en contraposición a las simples medidas denominadas de *mano blanda* y la ineffectividad de las políticas de *mano dura*. Desde estos documentos se entiende que la seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana en la que la ciudadanía, entendida en un sentido amplio, es el principal objeto de la protección estatal. Así, la prevención de la criminalidad y la violencia se consideran una oportunidad indirecta para apuntalar el desarrollo humano y fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos (CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009: Parr. 22).

Si bien la seguridad debe tener el liderazgo y la guía del sector público, es importante contar con metodologías participativas que reconozcan las verdaderas demandas de seguridad de la población. Una perspectiva diferenciada permite reconocer esas necesidades y demandas y por tanto permite la construcción de políticas integrales de seguridad. Esto significa adoptar una perspectiva que se base en la

protección y el respeto de los derechos de las personas y la promoción del Estado de derecho.

En el informe de la OEA/PNUD del año 2010, sobre la democracia en América Latina, se señalan tres fenómenos que merecen particular atención, por sus efectos en la gobernabilidad democrática y en los derechos de las personas:

- La inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que resurjan expresiones autoritarias que forman parte de la cultura política de la región. Los datos del Latinobarómetro del último año muestran que más de un 47% de la población latinoamericana estaría dispuesta a apoyar un retroceso autoritario a cambio de mayor seguridad.
- En contextos de altas tasas de homicidio es mucho más probable que se acuda a medidas represivas, lideradas por las fuerzas militares o por las fuerzas de policía. Se pone así en juego el control de las fuerzas armadas y las de policía por parte del poder civil.
- El Estado se debilita y el cumplimiento de las normas públicas es reemplazado por el uso de mecanismos privados de justicia y de seguridad. La ciudadanía deja de acudir a la justicia, pero de ello no se sigue que renuncie a resolver sus conflictos. Todo lo contrario, ahora ello se hace por fuera de las instituciones del estado y normalmente valiéndose del uso de la violencia.

3. Principales desafíos de la inseguridad en América Latina y el Caribe

El costo del impacto de la violencia en América Latina y el Caribe es considerable: vidas que se pierden, gastos adicionales para el sistema de salud y la pérdida de productividad económica, debido a que la población con mayor riesgo de ser víctima (y victimario) de la violencia armada son los hombres jóvenes (en la franja de edad entre 15 y 29 años de edad), lo que además implica un problema generacional y de género.⁷⁶

La incorporación de las problemáticas de la inseguridad en la agenda pública ha supuesto un aumento de responsabilidades de las autoridades civiles frente a la seguridad ciudadana. Si bien este tema históricamente ha sido dirigido y abordado desde una perspectiva casi exclusivamente policial, actualmente se está abriendo a una nueva conducción desde las instituciones gubernamentales nacionales, subnacionales y locales.

Las visiones institucionales sobre cómo afrontar el reto de prevenir y reducir la inseguridad son múltiples y variadas. Sin embargo, la mayoría de ellas no han producido respuestas plenamente efectivas. El análisis de la situación de violencia en diferentes ámbitos en la región revela que los siguientes factores constituyen los mayores obstáculos para prevenir y reducir la violencia y consolidar la seguridad ciudadana

- a) **La necesidad de contar con políticas públicas integrales** La experiencia internacional demuestra que la aplicación de políticas de seguridad ciudadana con un enfoque holístico es la solución más efectiva.⁷⁷ Este tipo de políticas ha sido poco explorado en la mayoría

76 Organización Mundial de la Salud. Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C. 2003.

77 "Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate" 1era. Edición Buenos Aires. PNUD Argentina. 2008.

de países y localidades de la región. Entre otros factores, esta deficiencia impide formular y ejecutar estrategias que contribuyan a reducir los índices delictivos, de forma sostenible, en el marco del Estado de derecho, con acciones en el corto, medio y largo plazo.

b) Un sistema obsoleto que necesita ser modernizado.

Otra asignatura pendiente en la región es la puesta en marcha de una reforma modernizadora del Estado y de las administraciones nacional y local acorde con esta visión integral y de conducción política civil de la seguridad ciudadana.

Principales deficiencias institucionales detectadas

1. La falta o debilidad de las estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad ciudadana en los órganos ejecutivos de la región.
2. La ausencia de un servicio civil compuesto por funcionarios especializados y altamente capacitados en el ejercicio del gobierno, el diseño y la aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana desde un enfoque integral.
3. La carencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para que las autoridades gubernamentales ejerzan la conducción institucional superior y la administración general del sistema policial.

Fuente: Taller PNUD "Compartir Conocimiento para el Desarrollo". Agosto de 2009. Panamá.

c) La ausencia de políticas públicas locales Hasta hace relativamente poco tiempo en América Latina se ha comprendido que la seguridad ciudadana requiere,

además de soluciones nacionales e integrales, un abordaje desde lo local. La delincuencia, la violencia y el temor lo padecen las y los ciudadanos en su vida cotidiana y esta transcurre mayoritariamente en entornos locales. Por tanto, las soluciones también deben surgir desde la gestión municipal, que no siempre dispone de herramientas y capacidades suficientes.

Un sistema de seguridad y justicia penal capaz, robusto y eficiente es un eslabón fundamental en la consolidación de la gobernabilidad y el Estado de Derecho en los países latinoamericanos. Sin embargo, en la actualidad el crimen y la violencia amenazan con debilitar los cimientos institucionales de la región. Por ello, se requiere que la formulación de políticas y la gestión de los programas de seguridad, se ciñan a un conjunto de criterios encaminados a consolidar y modernizar las instituciones de seguridad y justicia en la región para construir un sistema integral y funcional.

Una de las prioridades que deben atenderse con urgencia, es que regionalmente se requiere una mayor coordinación operacional y cooperación entre los países, incluido el intercambio de información en tiempo real, que en la actualidad está obstaculizado por diferentes patrones de registros de información, no siempre compatibles entre sí, además de la necesidad de incrementar las medidas de confianza entre los principales actores.

Asimismo, cualquier análisis de la seguridad ciudadana que excluya el problema que supone la violencia de género obvia una de las fuentes más importantes de vulnerabilidad y precariedad de los derechos de las personas.

La incorporación del enfoque de género al tema de la seguridad ciudadana se ha ido produciendo gradualmente. Al incluir el enfoque de género se asume que la población no es homogénea, es diversa en sus características y

necesidades, y que entre estas diferencias se encuentran las de género. En este sentido, se trata de abordar los fenómenos y problemas desde una perspectiva más integradora, y no de forma separada o agregada para abordar temas en los que el movimiento de mujeres ha logrado generar mayor conciencia colectiva, y sobre la cual los estados han desarrollado en mayor o menor medida en los últimos años políticas públicas al respecto.

La incorporación del enfoque de género en el campo de la seguridad ciudadana implica el producir y articular información para identificar lo específico y asociado que aportan las cuestiones de género en la producción o inhibición de la violencia y de la delincuencia, de tal forma que permita definir los medios y mecanismos más acertados que posibiliten a las políticas públicas tener eficacia y eficiencia en la reducción de riesgos y en el incremento de la capacidad para lograr un desarrollo humano y democrático.

4. Puntos de intervención para la mejora de la seguridad en América Latina y el Caribe

Se detallan a continuación una selección de los principales aspectos considerados como estratégicos para la mejora de las condiciones de seguridad de la población latinoamericana. La incidencia concertada sobre estos aspectos podría reducir de manera significativa los actuales índices de inseguridad de la región.

4.1 La reducción de la impunidad como piedra angular

Tal y como menciona el Comisionado de la CICIG, el tema de impunidad tiene que ver con la finalidad del Estado. Contra la idea de cada ser humano como principio y fin del gobierno, la impunidad es la mejor manifestación de desigualdad y parcialidad. La selectividad -ilegal- de la justicia administrativa o de la justicia penal, convierte la

odiosa diferenciación en moneda de curso legal. Cuando hay justicia para unos y para otros no, la desigualdad impera y su consecuencia directa es la impunidad; entonces la democracia desaparece.

No puede haber una ciudadanía de primera y otra de segunda; todos deben ser de primera. El régimen deja de ser democrático cuando ciertas personas son más importantes que otras, cuando unos pueden matar, robar o delinquir sin esperar castigo, sin temer una sanción. Es por ello por lo que la reducción de la impunidad es la gran asignatura pendiente de América Latina y el Caribe para la mejora de la calidad de la seguridad de su ciudadanía.

4.2 La importancia de los sistemas de información

La falta de sistemas de información adecuados ha llevado a la adopción de políticas de seguridad manifiestamente inadecuadas para la resolución de los problemas de inseguridad. Es importante destacar que sólo sobre la base de una información fiable es posible adoptar medidas adecuadas. En el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 y en el informe de la Secretaría General de la OEA, titulado *La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades (2008)*, se destaca la importancia de contar con medios válidos y con metodologías adecuadas de medición de la (in)seguridad para poder formular políticas de seguridad ciudadana.

La formulación de las políticas de seguridad debe hacerse sobre la base de diagnósticos ajustados de la realidad social. Sin embargo, cuando los indicadores de las estadísticas oficiales no tienen en cuenta los actos cometidos en el hogar, o no recogen datos sobre colectivos como la comunidad LGBT o la juventud, las políticas públicas de seguridad no reflejarán su experiencia y, por tanto, no se ajustarán a la realidad social.

A pesar de los importantes esfuerzos para paliar estas debilidades, todavía hoy en América Latina y el Caribe las estadísticas oficiales presentan limitaciones de precisión, no se da una metodología común ni un entendimiento estandarizado de las categorías utilizadas, no se emplean las tecnologías adecuadas, y la carencia de conocimientos especializados para el análisis de las mismas pueden afectar los resultados y las conclusiones que se toman a partir de los mismos. La información con que se cuenta no suele estar actualizada, no es comparable, no hay unicidad de datos, en suma se desarrollan políticas de seguridad en un marco de desconocimiento que lleva a que se asuman políticas de huida al derecho penal.

Por ello es importante contar con sistemas de información eficientes y transparentes, que combinen diversas metodologías para la recolección de datos, de manera que se conozca de manera clara el estado de la cuestión que se pretende solucionar o manejar por la vía de las políticas públicas

4.3 Narcotráfico y políticas contra las drogas en América Latina

Uno de los mayores problemas que enfrenta América Latina es el tráfico de drogas y la cultura de la violencia que se genera alrededor suyo. La conexión entre el tráfico de drogas y el crimen organizado se ha convertido en una fuente de violencia y en un factor desestabilizante que pone en riesgo el estado de derecho y la democracia en la región. Los carteles de la droga pueden llegar a adquirir un poder tal que pueden afectar no sólo la economía de un país sino su estabilidad política. A la vez, el poder del narcotráfico implica un desafío para la soberanía de los países, pues no sólo dota de grandes cantidades de dinero a los grupos ilegales sino que les permite convertirse en el poder de facto en las zonas bajo su control y en las que se encuentran los cultivos, los

laboratorios de producción de drogas y sus sistemas de distribución. Las organizaciones de narcotraficantes han aprendido a controlar el Estado, por lo que su efecto sobre la gobernabilidad y la democracia pueden ser devastadores. Las organizaciones de narcotraficantes pueden tener un efecto de captura del estado que puede alcanzar las instituciones representativas del Estado y en ese sentido afectar incluso el proceso de producción de normas.

Los análisis hechos por diferentes organizaciones muestran que las políticas represivas sólo han producido un desplazamiento del problema del tráfico, pero no han contribuido a su solución. Así se conocen nuevas rutas de tráfico que pasan por Brasil y por Argentina, y que incluso emplean territorio africano para hacer llegar la droga a Europa. Lo que lleva a afirmar que el problema del narcotráfico no puede ser reducido a la región andina y, sobre todo, no puede suponerse que compete solamente a los países productores.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD para América Central 2009-2010 muestra cómo en los últimos años se ha desarrollado la ruta de América Central para el tráfico de cocaína desde la región andina. Como se destaca en el informe, en el año 2006 más del 90% de la droga que iba para los Estados Unidos desde Suramérica pasó por la región centroamericana. La presión hecha a los carteles de la droga tanto en Colombia como en México ha hecho que se haya dado un desplazamiento de los capos de la droga hacia América Central, en especial hacia Guatemala, en donde desde hace varios años se perciben incluso luchas entre los grupos de narcotráfico para apoderarse del mercado local. Esto es debido a la debilidad de los estados para controlar el tráfico de drogas en la región y para implementar políticas efectivas.

Como consecuencia del narcotráfico y de la cultura de la violencia que se desarrolla a su alrededor se han identificado cinco amenazas para América Latina y el Caribe: los homicidios y diversos actos de violencia contra las personas; el consumo local de droga; el estímulo y la potenciación de otras formas de crimen organizado; la corrupción de las fuerzas de policía y de las instituciones del Estado; y la dedicación de cuantiosos recursos a su combate con los efectos negativos que ello trae en materia de desarrollo humano. Solamente para el caso de Centroamérica, y en base a un reciente estudio del PNUD, el gasto público en materia de seguridad y justicia sobrepasó los US\$4.000 millones en el año 2010.⁷⁸

Sin embargo, uno de los principales problemas que se presentan en la región con respecto al narcotráfico es la ausencia de políticas eficientes que vayan más allá de las simples políticas represivas y prohibitivas.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en su informe mundial sobre las drogas para el año 2010 presenta los datos de la producción de cocaína para la región. Entre 2000 y 2009 se dio una reducción del 58% del área cultivada de coca en Colombia; en tanto en Perú se dio un aumento del 38% y en Bolivia del 112%, lo que muestra la necesidad de desarrollar políticas globales para enfrentar el cultivo de coca, pues la región andina como tal conserva resultados estables.

En el año 2008 las incautaciones de cocaína alcanzaron un nivel record con 418 toneladas, un tercio más que en 2007 (322 ton.). Con excepción de Chile, en América del Sur se dio una tendencia general de aumento a las incautaciones de cocaína.

78 Informe disponible en: http://www.regionalcentre.lac.undp.org/images/stories/novedades/informe_gastopublico.pdf

En cuanto al consumo de cocaína el informe mundial de drogas para el año 2010 reporta que el consumo de cocaína en América del Sur es del 0,9 al 1% entre la población de 15 a 64 años, lo que es muy similar al consumo de cocaína en Europa. En América Central el consumo va entre el 0,5 y 0,6 % y en el Caribe entre el 0,4% y 1,2%. En todo caso en América del Sur se registra un aumento del consumo de cocaína, lo que se explica por los mayores controles y la necesidad de encontrar mercados para la droga que no puede abandonar la región, ya que la mayor parte de los controles buscan evitar que la droga llegue a los Estados Unidos, pero no se evita su uso en los demás países suramericanos. El consumo de marihuana es considerablemente más bajo en América del Sur. Cerca del 3% de consumidores, lo que equivale a 7,3 a 7,5 millones de personas entre 15 y 64 años. El consumo en América del Sur permanece estable y se señala que Argentina (7,2%), Chile (6,7%) y Uruguay (6%) como los países de América del Sur en donde más se consume marihuana. Sin embargo, en el sector estudiantil se consume más en Chile (15,6%); Uruguay (14,8%) y Colombia (8,4%).

En cuanto al consumo de opiáceos la mayor prevalencia se dio en Brasil y Chile, con 640.000 y 57.000 usuarios respectivamente. El mayor problema es el consumo de opiáceos de prescripción, pues el abuso de la heroína permanece bajo.

En cuanto a las drogas sintéticas, éstas ya dejaron de ser consumidas exclusivamente en Europa. En el informe de la ONUDD se menciona la existencia de laboratorios en Argentina, Belice, Brasil, Guatemala, México y Surinam. Se ha reportado el consumo de metanfetaminas en Ecuador, El Salvador y Paraguay. En el año 2008 se estimaba que entre 1,3 millones y 1,8 millones de personas (entre el 0,5 y 0,7% de la población consumidora) habían utilizado sustancias de tipo anfetimínico en la región. En Colombia y en Chile el consumo se mantuvo estable, en tanto en Surinam se dio un ligero aumento.

Las políticas contra el tráfico y el consumo de drogas se desarrollaron sobre la base de una visión represiva sobre el problema de las drogas. Se parte de la base de que sólo con unas políticas prohibitivas y una legislación represiva se podría eliminar el tráfico y el consumo, pasando por alto la necesidad de análisis integrales y de políticas alternativas y más efectivas.

La experiencia internacional de descriminalización no ha mostrado aumentos significativos en el consumo o la producción de las drogas. Por el contrario ha permitido que se desarrollen políticas más efectivas y que se adopten medidas alternativas que son más eficaces y que en todo caso son más respetuosas de los derechos de las personas. El enfoque represivo niega la importancia de los procesos sociales que han llevado al desarrollo de la industria ilegal.

Un estudio reciente del *Transnational Institute* en el año 2010 muestra el impacto de las políticas de drogas en los sistemas carcelarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. El estudio destaca que las leyes antidrogas han contribuido de manera significativa a la crisis carcelaria que se vive en estos países, pues en materia de lucha contra las drogas se imponen penas desproporcionadas, no se contempla el uso de penas alternativas y se promueve el uso de la prisión preventiva. Los destinatarios de las penas de prisión no suelen ser los grandes capos de los carteles de la droga, sino pequeños traficantes e incluso consumidores. El estudio concluye lo siguiente:

- Los países latinoamericanos no siempre han tenido leyes de drogas tan duras, el fenómeno data de las últimas décadas.
- Incluso en países y en periodos en los que el mercado de drogas era de poca envergadura se introdujeron leyes extremadamente punitivas para enfrentar los delitos asociados a las drogas.

- Las legislaciones de América Latina no suelen distinguir entre niveles de involucramiento en el negocio, tratando de igual manera a los pequeños vendedores que a los grandes traficantes. Tampoco distingue entre delitos violentos y no violentos, aunque en este caso cabe decir que el problema se resuelve por la vía del concurso de delitos.
- Se observa una tendencia al abuso de la detención preventiva, aumentando de esa manera los casos de presos sin condenas.
- La severidad de las leyes contra las drogas ha contribuido al aumento de las tasas de encarcelamiento en los países de los que se ocupó el estudio.

4.4 Crimen Transnacional Organizado

Una de las conclusiones a las que llegaba la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia se refería a la necesidad de distinguir entre tráfico menor de drogas y consumo, que ameritan un tratamiento menos represivo, y entre estos dos y el crimen organizado, que es responsable de una buena parte de la violencia y de la criminalidad en América Latina. En el *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* se destaca el crimen organizado como uno de los nichos delictivos que más afecta a la región. En México, en Colombia, en Guatemala o en Brasil el crimen organizado es uno de los principales problemas de seguridad ciudadana, especialmente por su capacidad corruptora, por su relación con el tráfico de drogas y por su capacidad de violencia, en particular a través del tráfico de armas.

Al contrario que las mafias tradicionales, las organizaciones ya no poseen una fuerte identidad cultural y no se especializan necesariamente en un solo tipo de actividades ni se localizan

en un solo territorio. Pese a que algunas organizaciones lo hacen, de ello no se sigue que todo el crimen organizado sea identitario ni que todos los grupos identitarios –como las maras y las pandillas- sean organizaciones criminales. Es por ello que es mejor hablar de redes criminales, nacionales o transnacionales, que se ocupan de cometer delitos a gran, mediana o pequeña escala.

Las organizaciones criminales desarrollan una serie de actividades que les dejan como ganancia, según cálculos del FBI, de entre 6.000 y 8.000 millones de dólares anuales. El tipo de actividades que desarrollan incluyen el tráfico de personas, la prostitución forzada, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, y el tráfico de drogas, entre otros.

De acuerdo con el Banco Mundial, la actividad criminal tiene un costo para América Latina de 23.000 millones de dólares, estos sólo en reparar la estructura y en mejorar los servicios de seguridad.

Teniendo en cuenta el poder de captura del crimen organizado, algunos actos no aparecen tipificados o se tipifican con varios elementos constitutivos que hacen difícil su clasificación. A nivel de la investigación judicial, una perspectiva diferenciada muestra que existe una tendencia a considerar algunos crímenes como más graves que otros, como por ejemplo en el caso de la trata de personas, en la que se suele considerar que el consentimiento para salir del país elimina el carácter delictivo de la conducta de quien trafica con mujeres migrantes con el fin de obligarlas a ejercer la prostitución. Muchos de los delitos del crimen organizado, como el tráfico de personas o de migrantes, se vale de la situación de exclusión de las personas, principalmente mujeres, y por tanto contribuye a perpetuar estructuras de dominación. Una política pública sobre el crimen organizado debe tener en cuenta este tipo de aspectos, pues entre

las víctimas y en las bases de la organización criminal se encuentran los efectos de estos procesos de exclusión y de estructuras de dominación masculina.

A nivel internacional se cuenta con la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (2000) y hemisféricamente, la OEA aprobó el 25 de octubre de 2006 el Plan de Acción Hemisférica contra la Criminalidad Organizada Transnacional, que se centra en fortalecer la cooperación internacional y el sistema de justicia penal.

A efectos de un derecho penal respetuoso de los derechos de las personas es importante señalar que no basta con la simple pertenencia a una de estas organizaciones, sino que deben cumplirse los requisitos de todo derecho penal liberal para la imposición de una pena, esto es, la existencia de vulneración al bien jurídico tutelado y la existencia de conocimiento e intención de tomar parte en una actividad criminal. El tráfico de personas es otra de las actividades a las que se dedican los grupos delictivos organizados. De acuerdo con un estudio de la ONUDD sobre el crimen transnacional organizado, la mayor parte del tráfico de personas que se hace en el mundo tiene fines sexuales. La mayor parte de los traficantes son hombres, pero los datos muestran que se trata del delito en el cual se da mayor participación de las mujeres, no sólo como víctimas si no como autoras del delito de tráfico de personas. Hoy en día, las latinoamericanas constituyen un 13% de las mujeres víctimas de este delito en Europa. Estas variaciones pueden ser el resultado de la capacidad de adaptación de las redes criminales, de modo que se ajustan a los cambios ocurridos en los países de origen, en donde se han hecho políticas de concientización y se aplican las leyes penales con más rigor o incluso se han dado mejoras en la situación de subsistencia de las potenciales víctimas. De ello no se sigue que no siga existiendo explotación, pues en la medida en que unos colectivos dejan de aparecer en las cifras oficiales, otros aparecen, todo ello como resultado también de las nuevas

prácticas migratorias y del arribo de personas provenientes de diferentes países.

4.5 Corrupción

La corrupción y el crimen organizado establecen una relación muy estrecha en contextos de fragilidad estatal, como es el caso de algunos países de América Latina y el Caribe. La corrupción no solo es el efecto del crimen organizado, sino que también da lugar al surgimiento de redes criminales dedicadas a apoderarse de los dineros o de los servicios del estado. La corrupción en este contexto es definida como la transferencia ilegal de recursos públicos de un uso público a uno privado, que involucra el mal uso del poder público para un beneficio privado.

Es importante tener en cuenta que la definición de corrupción está culturalmente determinada, pero se puede afirmar que se trata de un uso privado de los dineros públicos. Por ello existe una relación estrecha con el crimen organizado, pues en muchos casos la corrupción se usa para cooptar a los agentes oficiales y evitar que se inicien investigaciones en contra de los miembros de la red criminal o para evitar que se regulen actividades que se benefician precisamente de esa falta de regulación. El papel de la corrupción apunta no sólo a evitar la acción de las autoridades, también sirve como un complemento necesario para el desarrollo de las mismas y, por ello, es mucho más fácil que se desarrolle el crimen organizado en contextos de corrupción que en contextos en los que no la hay.

En el *Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* se analiza la corrupción en la región. En el Informe se distinguen cuatro tipos de corrupción: la corrupción en sentido amplio, la usurpación de funciones por parte de los poderes fácticos; los grandes desfalcos; la pequeña corrupción; y la penetración del estado por parte

del crimen organizado. En todos estos casos se habla de corrupción por tratarse de actos que involucran agentes estatales que violan la ley en detrimento del bien público y con el fin de favorecer intereses privados.

La corrupción produce daños en la economía, pues disminuye el crecimiento económico, afecta la distribución de bienes y servicios y lesiona la confianza en las instituciones y en la democracia. De acuerdo con el Informe del PNUD, la corrupción es un delito racional que se ubica dentro de una lógica de costo/beneficio, pese al hecho de que culturalmente hay variaciones entre lo que se admite en una sociedad y lo que es calificado como un acto de corrupción. El informe destaca seis factores que contribuyen a que haya corrupción en un contexto determinado:

- ✓ Irrespeto por lo público y la “cultura del vivo”.
- ✓ Institucionalización débil: Las instituciones fuertes minimizan los espacios de discrecionalidad y los sistemas de pesos y de contrapesos que aumentan el control de los funcionarios públicos.
- ✓ Fallas de regulación: El exceso de regulación hace que se abran espacios para las conductas corruptas. En todo caso un defecto de regulación permite también un ejercicio arbitrario del poder.
- ✓ Fallas de rendición de cuentas: Es importante establecer medidas de control público y ciudadano de los actos de los funcionarios públicos para evitar un ejercicio arbitrario del poder.
- ✓ Incentivos perversos: La ausencia de costos reales hace que los beneficios de la corrupción sean altos. Los estados se limitan a aumentar las penas, pero se olvidan de fortalecer los sistemas de detección de la corrupción, de investigación y de juzgamiento.

- ✓ Insuficiencia de salarios e inestabilidad laboral.

El informe concluye señalando que estos seis factores se pueden traducir en términos de “las variables que aumentan la facilidad (beneficios) o por el contrario aumentan la dificultad (costos) para que un funcionario se corrompa: a) Qué tanto margen de discreción tiene para tomar la decisión del caso; b) qué tan eficaces son los estímulos para actuar limpiamente; c) qué tan severo es el castigo efectivo que tendría (incluyendo la sanción social), y d) qué tanta vigilancia existe por parte de los controladores y de las víctimas” (PNUD, 2009: 149).

La corrupción es, junto a la violencia intrafamiliar, una de las (in)seguridades invisibles que es más difícil de medir, pues se conoce solo una parte mínima de lo que realmente ocurre. Acudir a los casos resueltos por la justicia penal para medir el nivel de corrupción de un país proporciona datos limitados pues no todos los casos se judicializan y, por tanto, no todos llegan al conocimiento del público. Sin embargo, se acude al nivel de percepción de corrupción, pues es la propia ciudadanía de un país la que sabe si es necesario acudir a actos de corrupción para obtener resultados en sus gestiones con la administración pública o para obtener beneficios privados.

4.6 Violencia juvenil

En los últimos años se ha venido hablando en América Latina y el Caribe del problema de las pandillas juveniles y de las maras. Con frecuencia se asocia la cuestión de la juventud – especialmente hombres jóvenes- con la de la violencia y la de la delincuencia.

Es importante destacar las interconexiones que existen entre el género, la etnia y la clase para poder explicar la violencia en la región. Los estudios sobre cuestiones de (in)

seguridad ciudadana no pueden pasar por alto los datos sobre crecimiento poblacional, las tasas de fecundidad y el embarazo precoz en la región. Lo que muestran las cifras de violencia y de criminalidad es que el machismo, la existencia de masculinidades violentas y de estructuras de dominación masculina son factores tan o incluso más importantes que la inequidad para explicar la violencia.

Uno de los mitos existentes con respecto a la violencia juvenil organizada es el que indica que es responsable de la mayoría de los homicidios que se cometen en la región y de la mayor parte del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos, incluso se les acusa de ser las responsables de la mayor parte del tráfico de personas que se cometen en Guatemala y en México. Si bien la violencia juvenil organizada es una importante fuente de delitos, las cifras sobre la criminalidad en América Latina muestran que los homicidios entre jóvenes corresponden a un porcentaje muy bajo, por lo que afirmar que las maras y las pandillas son las que cometen más delitos es, cuando menos, equivocado. Igualmente, el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos se desarrolla principalmente por vía marítima, lo que requiere de una logística de la que carecen este tipo de organizaciones, que además tienen su polo de actuación en los centros urbanos y no en las costas de estos países.

Las pandillas de jóvenes, y en particular las maras en Centroamérica, son consideradas generalmente como las mayores responsables de delitos como el narcotráfico y los homicidios y por ello en América Central, se han desarrollado políticas represivas con el fin de acabar con estas organizaciones. Sin embargo, como se anotó anteriormente, no hay bases para afirmarlo. Si bien en otros países de América Latina las pandillas no constituyen un problema tan dramático como en algunos países centroamericanos, sí hay presencia de pandillas en Ecuador, Colombia, Jamaica o Brasil.

4.7 Tráfico de Armas

Una de los factores para el alto índice de violencia en América Latina se debe a la presencia de armas y a la falta de cumplimiento de los controles para evitar que lleguen a la población general. Si el Estado ha sido definido como el sujeto que posee el monopolio de la violencia y el control de su territorio, los estados latinoamericanos se encuentran precisamente en situación de fragilidad por la falta de control sobre la circulación de armas, lo que se debe entre otras razones al elevado número de armas que quedaron en poder de la ciudadanía una vez terminados los procesos de paz y entrada la etapa post-conflicto.

Los niños y las niñas son con mayor frecuencia víctimas que agresores en la violencia armada. Existen razones de estatus y de demostración de una masculinidad violenta que contribuyen al uso de las armas en la vida cotidiana de la juventud y de la infancia. A la vez la existencia de una cultura de la violencia en la escuela contribuye a un aumento de la violencia entre jóvenes, pues a esta cultura se suma una presencia regular de armas de fuego. Al lado de las medidas educativas y de aquellas que contribuyen a la construcción de una cultura de paz es importante contar con mecanismos institucionales que conduzcan al control de las armas. El PNUD ha desempeñado un papel importante en el control de las armas pequeñas en América Latina. La violencia armada puede erosionar las estructuras gubernamentales, crear un clima de miedo, afectar las iniciativas de paz, incrementar la violación de los derechos humanos, prevenir la inversión, afectar los mercados, etc. La presencia de armas afecta también el cumplimiento de los ODM.

El tráfico organizado es una actividad simbiótica con el tráfico de drogas. Como lo señala Pablo Dreyfus, “de hecho la producción y distribución de drogas ilegales, sobre todo en mercados no monopolizados, requiere cierto grado de

control territorial y capacidad de defensa (o ataque) frente a competidores y frente al Estado. La tendencia general en la región es que los mismos actores involucrados en el tráfico de drogas organicen el tráfico y comercio ilegal de armas y municiones. Estos son grupos criminales directa o indirectamente ligados al tráfico de drogas que organizan el abastecimiento de armas sin necesidad de recurrir a organizaciones intermedias” (Dreyfus, 2009: 183).

Existe una dimensión de género que pasa con frecuencia desapercibida en estos estudios. En un estudio de Oxfam, Amnistía Internacional y la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) del año 2005 muestra que de las casi 650 millones de armas pequeñas que hay en el mundo, un 60% está en manos privadas, en su mayoría hombres. Citando a la Relatora Especial sobre la Prevención de las Violaciones de los Derechos Humanos cometidas con Armas Pequeñas y Armas Ligeras, se afirma que “aunque es cierto que las sociedades dominadas por el hombre suelen justificar la posesión de armas pequeñas invocando la supuesta necesidad de proteger a las mujeres vulnerables, de hecho éstas afrontan un peligro mucho mayor cuando sus familias y sus comunidades están armadas” (Oxfam: 2005: 9). En el informe se indica que los hombres, sobre todo jóvenes, son quienes tienen más armas en su poder, normalmente con el argumento de que lo hacen para protegerlas. Sin embargo, las mujeres aparecen en las cifras de víctimas de manera desproporcionada, especialmente si se tiene en cuenta que no son ellas quienes poseen las armas ni quienes las utilizan. La violencia estructural contra las mujeres se hace más extrema en tiempos de guerra, por ello la presencia de armas de fuego trae consigo efectos similares en tiempo de paz y de guerra: a mayor número de armas, mayor el peligro para las mujeres. Por ello es importante no sólo el control de las armas, sino la promoción de una cultura de paz incluyente y no machista

que elimine de la vida pública las masculinidades violentas y que contribuya a la creación de una sociedad democrática y dialogante.

5. Conclusiones

El PNUD, en su tarea de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos de América Latina y el Caribe debe aportar un sistema de lineamientos estandarizados en materia de seguridad ciudadana, contribuyendo con una definición clara de los criterios mínimos aceptables en esta materia, pero sensible a la realidad de cada contexto y a las especificidades sub-regionales y geoestratégicas. Los principales ejes que deben ser analizadas se podrían sintetizar de la siguiente manera:

1. *Evaluación de los resultados de las medidas preventivas*
2. *Evaluación de los resultados de las políticas represivas*
3. *Eficacia de los procesos de reforma y modernización de los cuerpos policiales*
4. *Mecanismos de mejora de la justicia penal*

A través del análisis combinado entre tomadores de decisiones, especialistas reconocidos, académicos y practicantes del área de seguridad ciudadana, entorno a la elección de casos que puedan ser considerados como paradigmáticos (tanto por sus éxitos, como por sus fracasos). El resultado esperado de esto es el poder estar en capacidad de generar una masa de conocimiento crítica, útil y orientada a la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana.

Inseguridad y medios de comunicación en Costa Rica. Reivindicando el derecho a la información

Tatiana Beirute Brealey⁷⁹

*Algunas premisas sobre el papel de los medios de comunicación
en las sociedades*

No hay duda en que los medios de comunicación tienen un papel fundamental en las sociedades actuales. A lo largo de su historia se los ha vinculado con una serie de fenómenos, en algunas ocasiones apuntando a su influencia y poder en el desarrollo de distintos acontecimientos, y en otras dotándoles de mayor poder del que en realidad han tenido. Actualmente, gracias a numerosos estudios y teorías del campo de las ciencias sociales, se ha logrado desmitificar considerablemente el enfoque que tendía a la omnipotencia del discurso mediático, y se ha avanzado mucho en la comprensión de su rol y su impacto real en la sociedad.⁸⁰

Un primer gran tema que se ha logrado abandonar tiene que ver con la consideración de que los medios de comunicación no son la única forma de conocimiento de la realidad por parte de los individuos, aunque hay que reconocer que sí son una de las formas privilegiadas para ello. El aceptar que no son la única forma de comprensión de la realidad

79 Candidata a Máster en Desarrollo Humano. Asistente de Investigación de FLACSO Secretaría General.

80 Para efectos de esta ponencia al hablar de medios de comunicación se tomarán en cuenta únicamente a los tradicionales, específicamente a la televisión y la prensa escrita

es fundamental pues significa que no tienen un efecto omnipotente sobre sus receptores. Las lecturas del discurso mediático son principalmente negociadas,⁸¹ es decir, en la mayoría de los casos los mensajes no se decodifican tal cual son emitidos por los medios pero tampoco son leídos en total oposición, aunque sí hay que reconocer que existe una tendencia a privilegiar más la forma del discurso mediático que la oposición a éste.

La confianza que la ciudadanía imprime en los medios de comunicación es muestra de su importancia para la población. De acuerdo al Estudio de Opinión de Gobernabilidad y Convivencia Democrática⁸² realizado por FLACSO, en América Latina el 62% de la población confía algo o mucho en los noticieros de televisión, y el 55% confía en los periódicos. Específicamente en Costa Rica este porcentaje es de 69% en el caso de la televisión y de 57% en el de los periódicos. De hecho los medios de comunicación, en especial los noticieros de televisión, son las instituciones que mayor confianza generan en la población, tanto a nivel regional como en Costa Rica. Para tener una mejor mirada de estas cifras se puede comparar con su caso más extremo, el de la confianza en los políticos, quienes reciben sólo el 15% de credibilidad a nivel regional y 14% en el caso de Costa Rica.

Otro punto importante en el cual se ha avanzado respecto a los estudios de los medios de comunicación tiene que ver con su neutralidad. Los medios de comunicación son instituciones con una ideología definida que puede ser explicitada o no, pero el hecho de que no se haga no quiere decir que sean neutrales. En principio porque el simple hecho de elegir entre una innumerable cantidad de posibles informaciones sobre qué informar, y sobre ello la elección de qué ángulo darle, ya implica un proceso subjetivo que responde a una

81 Hall, Stuart. (1980) Codificar y Decodificar. Cultura, Media y Lenguaje. Traducción por Silvia Delfino. London. En: www.nombrefalso.com.ar/materias/apuntes/html/hall_3.html

82 FLACSO. (2010) Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010. San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID. Disponible en: <http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final>

determinada forma de percibir lo que es importante de lo que no. La noticia es una construcción social, es una construcción de un relato, una narrativa. No es neutra. La noticia es “una representación social de la realidad cotidiana producida institucionalmente que se manifiesta en la construcción de un mundo posible”.⁸³ Incluso en la televisión la imagen que se nos muestra de determinado acontecimiento no es “la realidad” pues los ángulos, el encuadre, la luz, el etc, hacen de esta imagen una construcción.

El dejar de lado la idea de neutralidad de los medios de comunicación y sumarle su importancia tanto en términos de ser fuente de información como también de ser una institución con un alto nivel de confianza en la población, ha llevado a las ciencias sociales a comprender que los medios de comunicación tienen un papel considerable en la legitimación del orden imperante de la sociedad en la que se enmarcan en la medida en que van a favorecer un determinado discurso social en detrimento de otros. Esto lleva a pensar que los medios de comunicación más que decirle a las personas como pensar o actuar, tienen una influencia sobre la forma en que cada individuo (a) construirá su imagen sobre determinados temas, es decir sobre su realidad. Aquellos aspectos que los medios elijan resaltar, y aquellos que dejen por fuera de sus agendas temáticas constituyen una base importante para el conocimiento de la realidad de los (as) individuos (as). Asimismo, el tratamiento que éstos le den a los diversos temas de su agenda también tiene un peso importante.

En lo que respecta a la relación medios de comunicación y violencia, a lo largo de los años numerosos estudios han demostrado que más que una relación causa- efecto entre ambos en la forma: exposición a la violencia en los medios de comunicación = comportamiento violento; el principal efecto de éstos sobre la violencia es su incidencia en la manera en que los (as) individuos la perciben.

83 Rodrigo Alsina, Miquel. (1993). La construcción de la noticia. 2nd ed. Barcelona, España: Paidós. p.185.

Percepción de la inseguridad y cifras duras en Costa Rica

En los últimos años la percepción del tema de la inseguridad como uno de los más importantes del país ha sido frecuente. Al mismo tiempo el aumento de los hechos violentos, en sus distintas dimensiones, en los últimos cinco años ha sido considerable.

Costa Rica: Delitos cometidos

	2005	2009	2010	Crec. 05-10
Robo a casa de habitación	6371	6737	7721	0,2
Robo de vehículo	5474	6776	5254	-0,04
Hurto a persona	2644	4764	4599	0,7
Homicidio	316	484	493	0,6
Tacha de vehículo	7019	5836	5519	-0,2
Violación / Tentativa	450	296	580	0,3
Robo a edificación	4121	6280	4861	0,2
Asalto	7318	10257	11475	0,6

Fuente: Organismo de Investigación Judicial

En el año 2005 un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸⁴ apuntaba a que los y las costarricenses percibían que vivían en un país mucho más violento que lo que las cifras oficiales señalaban. Como se observa en el cuadro anterior la situación de inseguridad en el país ha cambiado desde ese estudio, pero la pregunta está en si este crecimiento ha sido proporcional a la muy considerable percepción de inseguridad de la población costarricense.

⁸⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006) Venciendo el temor. (In) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005. San José, Costa Rica: PNUD.

El Estudio de Opinión de Gobernabilidad y Convivencia Democrática de FLACSO⁸⁵ mostró que el 49,2% de las personas entrevistadas consideran que nunca o casi nunca se sienten seguros en su comunidad y el 71,8% considera que en su comunidad hay más delincuencia que hace 12 meses. Asimismo el 67,8% piensa que siempre o casi siempre hay presencia de delincuentes en su comunidad y el 74,8% siempre o casi siempre se preocupa por llegar a ser víctima de un delito. Estas cifras muestran que en el país la percepción de inseguridad es sumamente alta.

A pesar de estos porcentajes tan importantes un estudio de la empresa Unimer⁸⁶ en 2010 mostró que sólo un 17% de las personas encuestadas declaró haber sufrido algún delito en los últimos 12 meses y un 25% manifestó que esto había ocurrido a un miembro de su familia. Esta cifra en 2004 era de 11% y en 2008 de 13%. Si bien es cierto, metodológicamente hablando, estos datos no son comparables con los de la percepción de inseguridad del Estudio de Opinión ya citados, lo cierto es que las cifras tanto de esta encuesta de victimización como las del Poder Judicial, apuntan a lo que señalaba el estudio del PNUD respecto a que los datos de inseguridad real son muy inferiores a los que refleja la percepción ciudadana. Aún cuando el problema de la inseguridad ciudadana en Costa Rica esté en franco aumento en los últimos años.

Lo que se intenta mostrar aquí no es que no hay de qué preocuparse, claramente el problema en el país es importante y requiere de acciones urgentes, lo que se quiere mostrar es que sigue habiendo una diferencia importante entre hechos reales y percepción. Es decir nos encontramos ante un país que tiene mucho miedo y resulta importante saber de dónde se desprende este miedo.

85 FLACSO (2010) *Op Cit.*

86 UNIMER. (2010) Percepción de la Violencia y Victimización. Estudio de UNIMER para La Nación. Disponible en <http://www.unimercentroamerica.com/blog/percepcion-de-la-violencia-victimizacion/>

Un acercamiento a las causas de este miedo es analizar el papel de los medios de comunicación y a partir de esto plantear algunos temas urgentes que deben atenderse, así como el rol que la ciudadanía puede asumir.

*El problema con lo que se dice y la responsabilidad social de los medios de comunicación*⁸⁷

Claramente los medios de comunicación no son la única causa de las altas percepciones que tiene la ciudadanía respecto al problema de la inseguridad. De hecho el estudio del PNUD⁸⁸ mostró que la percepción de inseguridad en los costarricenses se basa en la mayoría de los casos sobre experiencias personales, experiencias de terceros y de la información proporcionada por los medios de comunicación. Es decir los medios son una de las tres formas en las que las personas se informan respecto a la inseguridad. El ocupar este lugar privilegiado hace que su papel en la magnitud y la forma que adquiera esta percepción sea importante.

Ahora bien, ¿cómo es la oferta informativa de los medios de comunicación costarricenses con respecto al tema de la inseguridad y la violencia? Una mirada general de los principales medios de información del país permite señalar algunas consideraciones importantes, algunas de ellas han sido destacadas por estudios más profundos que sobre la temática ya se han realizado.⁸⁹ Antes de iniciar este análisis

87 Para más detalle de estos análisis ver Beirute Brealey, Tatiana (2009) "El rol de los medios de comunicación en la cultura del miedo: Una perspectiva desde la construcción de la violencia", en Garita, Nora (compiladora) Medios de Comunicación, Poder y Derechos Humanos. Memorias de la Cátedra Eugenio Fonseca Tortós. Cuadernos de Sociología. Escuela de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. N°9.

88 PNUD. (2006) *Op Cit*.

89 Algunos de ellos son Fonseca, Karina. (2005) Noticias de sucesos y criminalidad: de los textos periodísticos a la recepción empírica. Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica; Araya, Alexander (2008) Estudio sobre la construcción de las representaciones sociales sobre la inseguridad ciudadana en la prensa escrita costarricense: el periódico La Nación 2003-2005. Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica Beirute, Tatiana (2006) Las representaciones sociales sobre la violencia intrafamiliar contra las

vale la pena señalar que aquí no se está cuestionando la denuncia que estos medios de comunicación hacen sobre el problema de la inseguridad en el país, sino la forma en que lo hacen, bajo la premisa de que no cualquier denuncia es valiosa si no se hace responsablemente y de que es hora de que los medios de comunicación asuman la responsabilidad que tienen respecto a las sociedades donde difunden su información.

En el caso de los medios escritos en términos del espacio dedicado, la mayoría de ellos, incluyendo uno de corte más sensacionalista, no dedican muchas de sus páginas a informar sobre actos relacionados con la inseguridad. Lo cual no quiere decir que no informen al respecto, sino que estos medios recurren a lo que podría llamarse una “utilización más eficiente del espacio”, publican varias noticias pequeñas de diferentes casos, lo que facilita la difusión de muchos actos de violencia en pocas páginas. Si bien es cierto entre más noticias violentas se publiquen más sensación de un entorno violento se genera, la consecuencia más importante a señalar de esta tendencia es la calidad de estas noticias.

Sobre ello el problema central radica en la precariedad de la información. Siguiendo las bases de lo que debe responder un reportaje periodístico en muchas ocasiones las noticias únicamente responden a unos muy pobres ¿Qué?, ¿Cómo? ¿Cuándo? y un escueto (o inexistente) ¿Por qué?

En el caso de otros medios de comunicación que parecieran dedicar más espacio a cada acto lo que se sucede es que se suma un poco más de información respecto a cómo ocurrió el acto violento y se acude a la utilización de fotografías sumamente gráficas, que comúnmente están cargadas de sangre y en donde es normal ver a la persona herida sin ningún respeto a su privacidad o a la de sus familiares. Esto produce el efecto visual de mostrar de manera muy directa el grado intenso de violencia que resultó del hecho, lo cual (re)

produce la idea de inseguridad y miedo en las personas que observan estas publicaciones.

Independientemente de si hay fotografías o no, o de si el relato se hace en la forma de novela o parte policial, lo cierto es que todas ellas carecen por completo de análisis profundos y de entrevistas a expertos en el tema de la inseguridad y la violencia social que puedan hacer mayores aportes con respecto a este tipo de problemáticas.

Los medios televisivos no son la excepción, las imágenes que transmiten de lo sucedido son también violentas y los relatos están cargados de tonos novelescos. La simplificación del hecho es también su forma de “informar”. Por ejemplo, en un reportaje de tres minutos un noticiero de televisión intentó explicar lo que sucedió en tres casos de homicidio diferentes, bajo una nota titulada “3 homicidios en menos de 3 horas en San José”.

Otro de los problemas que se observan respecto al ámbito de “lo que dicen los medios” tiene relación con las causas de la inseguridad. Uno de los aspectos más lamentables de observar. Al abogar por cantidad de noticias en lugar de la calidad de éstas, y de centrar su atención en causas mediatas cargadas de prejuicios y estereotipos; se pasa por alto las explicaciones más profundas en torno a los motivos de corte estructural que pueden ser causa de esta cantidad considerable de actos violentos, dejando sólo una cosa clara: que es inevitable y que está fuera de control. Quizás el “bombardeo” de noticias podría (re) producir un efecto diferente si el énfasis de las narraciones noticiosas fuera otro.

A ello se suman las fuentes utilizadas frecuentemente. ¿Cada cuánto vemos en las llamadas “notas de sucesos” a un experto en el tema (que no sea del ámbito penal- punitivo) explicar lo que sucede? Es cierto que en ocasiones se hacen reportajes o debates con expertos respecto a la problemática de la inseguridad y la violencia social. Pero al lado del bombardeo

de noticias descontextualizadas y donde la apelación a la tragedia es el tinte, los esfuerzos de estos pocos análisis tienen muy poco impacto.

Si lo que se pretende es jugar un rol en la denuncia de las situaciones de violencia, la premisa de la que se debe partir es la de darle el análisis que esta requiere, partiendo del hecho de que la violencia y la inseguridad ciudadana son multicausales, y por tanto de que su expresión está condicionada por una serie de elementos sociales y estructurales; de lo contrario se construye únicamente su inevitabilidad, influyendo de forma importante en la percepción de inseguridad.

Pero en lugar de esto lo que se nos presentan son testigos cuyas declaraciones exacerban la visión de tragedia (¿y cómo no si acaban de presenciar un acto realmente trágico?) o de policías, que, cumpliendo con su trabajo, explican la acción en tono de “parte policial”; o de personeros de la cruz roja cuya capacitación los hace hablar en los términos técnicos. O peor aún, en ocasiones se presentan entrevistas a las mismas víctimas, en pleno momento de dolor. ¿Qué resulta de esto? Una simplificación de lo ocurrido, la deshumanización de la víctima que muchas veces deja de ser protagonista, la satanización del victimario y la sensación de que el entorno está colmado de personas violentas incontrolables y de situaciones trágicas inevitables.

¿Y las soluciones? La cárcel, el control policial y la represión. Comúnmente al “analizar” los casos de inseguridad son éstos los ámbitos a los que se hace referencia. Pero, en lo que por momentos parece paradójico, los medios de comunicación tienen un papel importante en el constante señalamiento de las deficiencias y debilidades de estas instancias, dando la impresión de que la culpa del aumento “descontrolado” de la violencia es única y exclusivamente responsabilidad del sistema policial y el penal, legitimando además las medidas de corte represivo. De ahí que no sea de extrañar que en el imaginario colectivo las soluciones más comunes al problema de la violencia pasen por más leyes, más cárceles, más “mano dura”.

Es decir, se (re) produce la idea de que la inseguridad es un problema que le corresponde a unos pocos solucionarlo y que su aumento se debe en gran parte a las ineficiencias de las instituciones de control y de seguridad. Se pone énfasis en las soluciones o tratamientos que sólo pueden resolver la situación a corto plazo mediante la contención y represión de éste y no de su tratamiento. Ante este mal manejo no es de extrañar que para el 20,2% de la población entrevistada, el porcentaje más numeroso que se ubica en una categoría, la principal causa de la inseguridad sea la falta de castigo a quienes cometen delitos.⁹⁰

Pero como la solución que legitiman los medios de comunicación muestra sendas deficiencias en la práctica (lo cual no deja de ser cierto), lo que sucede es que se aumenta la sensación de indefensión y como la solución debe ser represiva lo que termina sucediendo es que ante lo que se simplifica como un problema de mala acción policial e impunidad ante acciones de personas “descabelladas”, a la ciudadanía no le queda otra que asumir la justicia con sus propias manos. Esta tendencia es a su vez legitimada por los medios quienes en ocasiones llegan a centrar más el tema de sus noticias ya no en el robo o la riña que ocurrió, sino en la vapuleada que recibió quien la cometió, construyendo alrededor un relato más de “recibió su merecido”, que de “la violencia genera violencia”. Esto reproduce la terrible imagen de un mundo de los “buenos” vs los “malos”.

Otro tema importante es el de la estigmatización de los victimarios. La simplificación de los problemas de la inseguridad y su descontextualización lleva a temer al “otro”. Esto no sólo lleva a aumentar las tendencias de la población costarricense al encierro en el hogar (que como las estadísticas de violencia intrafamiliar muestran no es tan seguro como se piensa), sino que además este desconocido comienza a tener determinada condición socioeconómica, a residir en ciertas zonas y a tener una nacionalidad específica. En Costa Rica la población nicaragüense, la población colombiana y

90 FLACSO (2010) *Op Cit.*

los habitantes de la ciudadela La Carpio, por nombrar sólo a algunos, son víctimas de esta estigmatización.⁹¹

En este sentido se puede observar una paradoja, por un lado la violencia es problema de unos pocos y por tanto se exime de toda responsabilidad a la gran mayoría, y ni qué decir a las razones más estructurales como la exclusión social; y por otro lado, la construcción de un exterior inseguro lleva a la desconfianza. De ahí que no sea de extrañar que en Costa Rica el nivel de confianza interpersonal entre los (as) individuos (as) sea muy bajo. Únicamente un 19% de la población considera que se puede confiar en la mayoría de las personas.⁹²

Por último, es importante señalar que existe una sobrecarga mediática en el tema de la seguridad hacia lo delictivo, dejando por fuera otras visiones mucho más amplias de lo que se debe entender por seguridad de las personas, como por ejemplo el enfoque de seguridad humana que no sólo centra su atención en la seguridad de las personas frente a los delictivos sino además frente a las muchas otras amenazas a las que se exponen los seres humanos en la actualidad.⁹³

El miedo como un problema de bienestar

La reproducción de un entorno inseguro, sumamente sangriento y fuera de control, que pone énfasis en manifestaciones de violencia muy intensas y que no necesariamente son las que las estadísticas indican como las

91 Sandoval, Carlos. (2003) Otros amenazantes: Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica. 1 reimpresión. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; Sandoval, Carlos; Brenes, Mónica; Paniagua, Laura; Masís, Karen. (2010) Un país fragmentado: La Carpio: comunidad, cultura y política. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

92 Corporación Latinobarómetro. (2010) Informe Latinobarómetro 2010. Santiago, Chile.

93 Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. (2010) "Seguridad humana. Un estado del arte.", en Revista Temas. Cultura, ideología y sociedad, Cuba, octubre-diciembre 2010.

de mayor incidencia, aunque si corresponden (y por tanto refuerzan) con las de la percepción de inseguridad de la población del país, tiene serias consecuencias en la calidad de vida y la forma de percibir el mundo de poblaciones a las que se dirigen los medios de comunicación.

Por un lado, como es bien sabido, una alta percepción de inseguridad genera más violencia. Esto se refleja tanto en la creciente tenencia de armas de fuego por parte de los (as) ciudadanos (as), vista como una necesidad para autoasegurarse -que por supuesto conlleva a generar mayor violencia-, y en el aumento de los casos en donde los (as) victimarios (as) terminan siendo agredidos o vupuleados por sus víctimas o por personas cercanas a éstas.

Pero más allá de esto una sociedad con miedo es una sociedad débil. El miedo debilita las capacidades de la ciudadanía, la fragmenta, le reduce sus posibilidades de capital social, de potenciación y de su desarrollo. De acuerdo al enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen, y en el que se fundamenta el paradigma del desarrollo humano, el fin principal y el medio primordial del desarrollo es la "(...) expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos".⁹⁴ Las personas y las sociedades con miedo ven limitadas sus libertades reales pues el encierro, la desconfianza y la sensación de inseguridad no les permiten sacar el provecho de su entorno y de quienes tienen alrededor. Un ejemplo muy sencillo, la encuesta de UNIMER⁹⁵ ya citada señaló que el 56% de los entrevistados optó por no transitar por ciertos barrios o puntos de la capital, esto reproduce la estigmatización de los espacios y las poblaciones, el desaprovechamiento de muchos espacios públicos y la renuncia al derecho a la ciudad, entre otros.

Además si partimos del hecho de que la capacidad de agencia, esa que permite que las personas sean sujetos de su propio desarrollo, es social y relacional, una sociedad con miedo e

94 Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Primera reimpresión. Argentina. Buenos Aires. p.55.

95 UNIMER (2010) *Op Cit.*

individualizada por la desconfianza limita la construcción de agencia. Esta individualidad de la experiencia se refleja en las acciones que buscan las personas para combatir el problema de la inseguridad. El Estudio de Opinión⁹⁶ mostró que el 34,4% de la población instaló verjas y dispositivos de seguridad en los últimos 12 meses, es decir, se encerró, mientras que sólo el 15,4% se había organizado comunitariamente en ese periodo.

Si bien es cierto a fin de cuentas los medios de comunicación son empresas comerciales privadas, con derecho a informar sobre lo que quieran y como lo quieran, el hecho de que el tratamiento que se le de al tema de la inseguridad por parte éstos tenga importantes consecuencias, especialmente con respecto al miedo que puede (re) producir en su población, y por tanto la calidad de vida y la forma de ver el mundo de ésta; su rol con respecto a la cultura del miedo debe ser como mínimo moral y éticamente responsable. De lo contrario el rol de los medios de comunicación en la cultura de la violencia y por tanto del miedo sería únicamente uno: el de reforzarla.

Una alternativa: la ciudadanía que reivindica

Retomado lo mencionado anteriormente al final de cuentas los medios de comunicación no son neutrales, son empresas que eligen un determinado discurso para proyectar a la ciudadanía, pues están en su derecho de hacerlo, tienen libertad de expresión.

Lo ideal sería que estas empresas cuyo poder –tanto político como societal- es importante, optaran por ser responsables con su entorno y comenzaran a tratar el tema de la seguridad de una forma más profunda, más responsable y que comprendieran a qué elementos deberían apuntar para incidir positivamente en la realidad costarricense.

El problema es si, como hasta ahora, no asumen esa responsabilidad y no mejoran ese discurso. Y es aquí donde

⁹⁶ FLACSO (2010) *Op Cit.*

viene el tema de la importancia de reivindicar el derecho a la información. La ciudadanía tiene derecho a informarse desde otras ópticas, con otros discursos, con otras soluciones. Lo dijo Manuel Castells en su conferencia en una plaza en Barcelona, “lo que no existe en los medios no existe en los ciudadanos”,⁹⁷ si bien esta expresión la hizo en referencia a la relación entre política- poder y medios de comunicación, lo cierto es que es también aplicable para el tema que compete a esta ponencia.

Si no se muestran respuestas alternativas, ángulos diferentes, causas más profundas y soluciones novedosas y acciones concretas, a pesar de que sí existan su legitimidad o fuerza se cae ante su inexistencia en el imaginario popular. Si ante los numerosos actos de violencia y delictividad no se muestra, no sólo que otras realidades son posibles, sino que además en efecto hay casos exitosos para combatir la inseguridad y que distan de la represión, la idea de impotencia, indefensión y miedo no hace más que envolver a las sociedades.

En este sentido, el problema es lo que no dicen los medios de comunicación, o lo que dicen muy poco, el problema es la ausencia de alternativas.

El Estado y la ciudadanía misma deben reivindicar este derecho. No es suficiente que quienes se opongan al discurso mediático tradicional, quienes estén cansados de la sobre exposición de su entorno de manera violenta, decidan cambiar el canal o no comprar la prensa. Las personas tienen derecho a informarse y es tan importante en una sociedad el derecho de expresión como debe serlo el derecho a la información. Ambos deben ir de la mano.

En Costa Rica un esfuerzo pionero importante en esta dirección es el Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública de la Universidad de Costa Rica (PROLEDI) cuyo objetivo es ser un espacio

97 Castells, Manuel. (2011) Comunicación y poder. Charla presentada en la Plaza de Cataluña. 27 de mayo, 2011. Disponible en: <http://sociologiac.net/2011/05/29/charla-manuel-castells-acampadabcn-video-integro/>

multidisciplinario, con un enfoque central de la ciudadanía, dedicado al estudio, la reflexión, la proposición de políticas y el desarrollo de actividades y proyectos para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos a la comunicación y a la información.

Mientras que los medios de comunicación deciden asumir un nuevo y mejorado papel en el tema de la inseguridad y por tanto se logre transformar lo que dicen, la ciudadanía debe reivindicar lo que no se dice.

Las redes sociales pueden ser de mucha utilidad en esta tarea pues constituyen espacios desde donde los y las ciudadanos pueden visualizar y cuestionar lo que los medios de comunicación tradicionales invisibilizan o sobre exponen. Algunos casos de esto ya se observan en Costa Rica con la creación de grupos virtuales que se oponen al estilo “amarillista” de determinados medios de comunicación. Lo que debe avanzarse ahora es en la visualización de las causas más profundas y las alternativas exitosas.

La ciudadanía es el espacio en donde se discuten, analizan y experimentan los mecanismos de inclusión y exclusión social en las sociedades contemporáneas, el cual no está libre de tensiones, conflictos y desigualdades.⁹⁸ En una sociedad democrática esto significa que hacer valer la ciudadanía es reivindicar la efectivización de todos los derechos, incluyendo los sociales, con los que cuentan las personas de una sociedad. El derecho a la información debe ser una de estas reivindicaciones, pues, al menos en el caso del tema que compete a este trabajo, la reproducción del miedo y de la sensación de inseguridad se trata de un problema de desarrollo humano y de bienestar y por tanto requiere de la acción de ciudadanos y no de la pasividad de consumidores.

98 Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”; en Molina, Carlos Gerardo (editor) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina; Washington, BID-Planeta, 2006.

Referencias bibliográficas

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía"; en Molina, Carlos Gerardo (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Washington, BID-Planeta, 2006.

Araya, Alexander (2008) *Estudio sobre la construcción de las representaciones sociales sobre la inseguridad ciudadana en la prensa escrita costarricense: el periódico La Nación 2003-2005*. Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Beirute Brealey, Tatiana (2009) "El rol de los medios de comunicación en la cultura del miedo: Una perspectiva desde la construcción de la violencia", en Garita, Nora (compiladora) *Medios de Comunicación, Poder y Derechos Humanos*. Memorias de la Cátedra Eugenio Fonseca Tortós. Cuadernos de Sociología. Escuela de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. N°9.

Beirute, Tatiana (2006) *Las representaciones sociales sobre la violencia intrafamiliar contra las mujeres en la prensa costarricense: Un estudio sociológico del Periódico La Nación y el Diario La Extra en el 2005*. Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica

Castells, Manuel. (2011) *Comunicación y poder*. Charla presentada en la Plaza de Cataluña. 27 de mayo, 2011. Disponible en: <http://sociologiac.net/2011/05/29/charla-manuel-castells-acampadabcn-video-integro/>.

Corporación Latinobarómetro. (2010) *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago, Chile.

FLACSO. (2010) *Estudio de opinión pública en Latinoamérica 2009-2010*. San José, Costa Rica, FLACSO/IPSOS/AECID. Disponible en: <http://www.flacso.org/publicaciones/flacso-ipsos-final>

Fonseca, Karina. (2005) *Noticias de sucesos y criminalidad: de los textos periodísticos a la recepción empírica*. Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Hall, Stuart. (1980) *Codificar y Decodificar. Cultura, Media y Lenguaje*. Traducción por Silvia Delfino. London. En: www.nombrefalso.com.ar/materias/apuntes/html/hall_3.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006) *Venciendo el temor. (In) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005*. San José, Costa Rica: PNUD.

Rodrigo Alsina, Miquel. (1993). *La construcción de la noticia*. 2nd ed. Barcelona, España:Paidós.

Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. (2010) “Seguridad humana. Un estado del arte.”, en *Revista Temas. Cultura, ideología y sociedad*, Cuba, octubre-diciembre 2010.

Sandoval, Carlos. (2003) *Otros amenazantes: Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. 1 reimpresión. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sandoval, Carlos; Brenes, Mónica; Paniagua, Laura; Masís, Karen. (2010) *Un país fragmentado: La Carpio: comunidad, cultura y política*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sen, Amartya. (2000). **Desarrollo y Libertad**. Editorial Planeta. Primera reimpresión. Argentina. Buenos Aires.

UNIMER. (2010) *Percepción de la Violencia y Victimización*. Estudio de UNIMER para La Nación. Disponible en <http://www.unimercentroamerica.com/blog/percepcion-de-la-violencia-victimizacion/>.

ANEXOS

Anexo Nº 1

Naciones Unidas
Asamblea General
Temas 48 y 114 del programa
8 de marzo de 2010

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

**Seguridad humana Informe del Secretario General,
Ban Ki-Moon.**

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), en el que los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a examinar y definir el concepto de seguridad humana. El informe proporciona una actualización sobre los avances de la promoción de la seguridad humana desde la Cumbre Mundial 2005. Se hace un balance de las deliberaciones sobre la seguridad humana, sus diversas definiciones y su relación con la soberanía de los Estados y la responsabilidad de proteger. En el informe se esbozan también los principios y el enfoque para promover la seguridad humana y su aplicación a las prioridades actuales de las Naciones Unidas. Las iniciativas fundamentales sobre la seguridad humana emprendidas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, así como las organizaciones y los órganos de las Naciones Unidas, se presentan como ejemplos del alcance de este importante concepto y su aceptación creciente. El informe concluye con la determinación de los elementos básicos y el valor añadido de la seguridad humana

y una serie de recomendaciones como seguimiento del compromiso enunciado en el Documento Final de la Cumbre Mundial. La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía. Promueve programas y políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responden a ellas en forma contextualmente pertinente y priorizada. Esto ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional.

I. Introducción

1. La Cumbre Mundial 2005 y la decisión de la Asamblea General de definir en mayor detalle el concepto de seguridad humana han sido fundamentales para divulgar el concepto de seguridad humana y despertar el interés al respecto. En el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron “que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”. A tal efecto, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han convenido en examinar más a fondo el concepto de seguridad humana. Con las aportaciones de varios gobiernos, así como de organizaciones intergubernamentales, grupos de la sociedad civil, académicos y otras personas eminentes, el concepto de seguridad humana está adquiriendo amplio apoyo en las Naciones Unidas y otros foros.

2. En las Naciones Unidas se han hecho notables contribuciones a la promoción del concepto de seguridad humana. En octubre de 2006, como seguimiento de la Cumbre Mundial 2005, se celebró en Nueva York la primera reunión del grupo denominado Amigos de la Seguridad Humana. Ese grupo, que se estableció como un foro de participación abierta para promover una mayor comprensión del concepto de seguridad humana y su aplicación mediante actividades de colaboración entre los Estados Miembros, se ha reunido siete veces y su contribución al examen del concepto ha sido decisiva. Entre tanto, la Red de seguridad humana, establecida en mayo de 1999, sigue desempeñando una función fundamental en lo tocante a poner de relieve el valor añadido de la seguridad humana. La red se ocupa principalmente de los desafíos mundiales comunes, en particular los relacionados con el cambio climático, las pandemias, la protección de los niños y las mujeres contra la violencia, las armas pequeñas y las armas ligeras, y con ello pone particularmente de relieve las situaciones de inseguridad humana en todo el mundo.

3. Los avances respecto del concepto de seguridad humana a nivel mundial se reflejan también en los programas y los debates políticos de las organizaciones intergubernamentales regionales como la Unión Africana, la Unión Europea, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Liga de los Estados Árabes. A nivel regional, los desafíos actuales, que van de la inestabilidad de los precios de los alimentos, el cambio climático y la crisis financiera y económica a los conflictos armados, la trata de personas y la delincuencia transnacional, ponen de relieve la necesidad de adoptar enfoques amplios, integrados y centrados en las personas.

4. En términos amplios, la seguridad humana abarca el derecho a una vida libre del temor, el derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida digna. En conjunto, esos derechos fundamentales están arraigados en los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas. También se reflejan en las numerosas iniciativas y actividades relacionadas con la seguridad humana emprendidas por los organismos, fondos

y programas de las Naciones Unidas y por las organizaciones intergubernamentales, que se reseñan en el compendio presentado a la Asamblea General (A/62/695, anexo).

5. Desde 1999, se han emprendido proyectos sobre la seguridad humana con apoyo de, entre otros, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina del Asesor Especial para África, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y la Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

6. Los proyectos sobre la seguridad humana han resultado útiles para hacer frente a las repercusiones multidimensionales que tienen las amenazas para los pueblos y las comunidades. Los proyectos han abarcado todas las regiones y han tenido como objetivo reconstruir sociedades asoladas por la guerra; prevenir y mitigar los desastres naturales y responder a ellos; aumentar las cosechas y fortalecer la seguridad alimentaria; mejorar el acceso a la atención de la salud y la educación en tiempos de crisis; y movilizar las comunidades mediante procesos participativos, liderazgo local y medidas integradas de fomento de la capacidad.

7. Al respecto, el 22 de mayo de 2008 la Asamblea General celebró un debate temático oficioso sobre la seguridad humana. En las deliberaciones los Estados Miembros llegaron a un amplio consenso sobre la necesidad de una nueva cultura de las relaciones internacionales que fuera más allá de las respuestas fragmentadas y que requería enfoques amplios, integrados y centrados en las personas.

8. En consonancia con recientes recomendaciones de explorar más a fondo el logro de los objetivos establecidos en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial, en el presente informe se examinan las condiciones mundiales actuales en que la seguridad humana de las personas y las comunidades se ve amenazada gravemente y de manera generalizada; se hace un balance de las deliberaciones sobre la seguridad humana, sus diversas definiciones y su relación con la soberanía del Estado y la responsabilidad de proteger; se esbozan los principios y el enfoque para promover la seguridad humana y su aplicación a las prioridades actuales de las Naciones Unidas; se presentan ejemplos de iniciativas sobre la seguridad humana emprendidas por los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales y el sistema de las Naciones Unidas; y se concluye con la definición de los elementos básicos y con una indicación del valor añadido del concepto de seguridad humana. Además, se formula una serie de recomendaciones como seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial.

II. Mayor interdependencia de las amenazas y los desafíos

9. Las amenazas múltiples, complejas y fuertemente interrelacionadas de hoy afectan a las vidas de millones de hombres, mujeres y niños de todo el mundo. Las amenazas como los desastres naturales, los conflictos violentos y sus efectos en la población civil, así como las crisis alimentarias, sanitarias, financieras y económicas, tienden a adquirir dimensiones transnacionales que trascienden los conceptos habituales de la seguridad. Si bien la seguridad nacional sigue siendo fundamental para la paz y la estabilidad, se reconoce

cada vez más que es necesario ampliar el paradigma de la seguridad.

10. Los llamamientos a la adopción de ese concepto más amplio de la seguridad se derivan de los problemas comunes que afrontan todos los gobiernos. Independientemente del poder de los gobiernos o de su aparente aislamiento, las actuales corrientes globales de bienes, finanzas y personas aumentan los riesgos y las incertidumbres a que se enfrenta la comunidad internacional. Precisamente en ese entorno interrelacionado se invita a los gobiernos a considerar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas como la base fundamental de su seguridad. Porque ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos.

11. Esas observaciones se ven confirmadas por algunos de los desafíos que afectan a los países y sus efectos perjudiciales para el desarrollo y la estabilidad de los más vulnerables, así como para la paz y la prosperidad más generales previstas en la Carta. Por ejemplo, en 2008, los desastres naturales causaron la muerte de más de 230.000 personas y afectaron a las vidas de más de 211 millones. Según confirman numerosos informes y se señala diariamente en la radio, la prensa y los medios visuales, se prevé que los fenómenos meteorológicos extremos compliquen y exacerben la vulnerabilidad actual con perturbaciones de las cosechas, reducción de la seguridad alimentaria y competencia por recursos naturales cada vez más escasos. La combinación de esa vulnerabilidad con la reciente contracción de la actividad

económica mundial está imponiendo mayores tensiones a sistemas económicos y sociales ya débiles, especialmente en los países en desarrollo.

12. En el último decenio el efecto de los conflictos en los civiles también ha aumentado considerablemente. A finales de 2008, el número de personas desplazadas como consecuencia de conflictos había alcanzado un nivel sin precedente de 42 millones. Cuando estalla un conflicto, la pérdida de crecimiento económico y la reducción de la disponibilidad de servicios básicos, unidas a la militarización de la vida política, económica y social y a la propagación de enfermedades, a menudo afectan también a las comunidades vecinas y se manifiestan en un aumento de la inseguridad dentro del país en conflicto y en otros. Además, las actividades de las redes delictivas que se dedican a la trata de personas y al tráfico de drogas, armas y recursos naturales pueden entrañar corrientes financieras de la magnitud del producto interno bruto (PIB) de muchos países y amenazan a la autoridad del Estado, la seguridad pública y el estado de derecho, lo que acarrea importantes consecuencias para la seguridad de las personas y la paz internacional.

III. Principales gestiones para definir la seguridad humana

13. El interés en la seguridad humana no es algo nuevo. Las civilizaciones, desde la antigüedad hasta la época contemporánea, han tratado de responder a las inquietudes de sus poblaciones respecto de la seguridad y el desarrollo. Desde los años setenta hasta principios de los noventa, esas inquietudes fueron abordadas por comisiones, como la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland y la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales.

14. Sin embargo, solo cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* se introdujo por primera vez la seguridad humana como un concepto individual. En ese informe, el PNUD definió en términos generales la seguridad

humana como el derecho a vivir libre de temor y de miseria. Se presentaron cuatro características básicas (universal, centrada en las personas, interdependiente y prevención temprana) y siete componentes fundamentales (seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política) como elementos principales de la seguridad humana.

15. Desde entonces se han presentado diversas definiciones. Por ejemplo, en 1999 un grupo de Estados de diferentes regiones del mundo que compartían algunas ideas, a saber, Austria, el Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Suiza, Tailandia y Sudáfrica, esta última en calidad de observadora, estableció una Red de Seguridad Humana. Dicha Red definió la seguridad humana como “Un mundo humano donde ... a cada individuo se le garantizaría una vida sin temor y sin necesidades, con igualdad de oportunidades para desarrollar plenamente su potencial humano ... Esencialmente, la seguridad humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas ... La seguridad humana y el desarrollo humano son por lo tanto dos caras de la misma moneda, que se refuerzan y conducen mutuamente a un ambiente propicio para ambos”.

16. En 2001, la Comisión sobre Seguridad Humana, órgano independiente dirigido por Sadako Ogata y Amartya Sen, se propuso forjar un nuevo consenso sobre las amenazas contra la seguridad en las sociedades contemporáneas del siglo XXI. Esa Comisión, reconociendo que esos desafíos se han hecho más complejos, en su informe de 2003 titulado: *La Seguridad Humana Ahora: Proteger y Habilitar a la Gente*, definió la seguridad humana como “la protección de la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la realización de los seres humanos. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de amenazas y situaciones graves y generalizadas. Significa utilizar procesos que se basan en las capacidades y las aspiraciones de las personas.

Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos de medios de vida para la supervivencia, y dignidad". La definición de la Comisión sobre Seguridad Humana también ha sido adoptada como la definición de trabajo de la seguridad humana por el grupo Amigos de la Seguridad Humana en sus reuniones.

17. También en 2003, la OEA destacó la importancia de la seguridad humana en su Declaración sobre Seguridad en las Américas. En vista de los cambios profundos ocurridos en el mundo y en las Américas desde 1945, los Estados Miembros de la OEA reafirmaron "que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre". Además, "las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales". 18. Más recientemente, la Unión Africana, en su Pacto de la Unión Africana de no agresión y defensa común incorporó la seguridad humana en su "visión de un África unida y fuerte, basada en el respeto de los principios de coexistencia, no agresión, no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros, el respeto mutuo de la soberanía individual y la integridad territorial de cada Estado". Con ese fin, definió la seguridad humana como "la seguridad de las personas en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. También incluye la creación de condiciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales necesarias para la supervivencia y la dignidad de la persona, la protección y el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y la garantía de que cada persona tendrá oportunidades y opciones para su desarrollo pleno".

19. Todas las definiciones citadas tienen tres elementos esenciales en común que abarcan los principios de la seguridad humana y ayudan a examinar más a fondo el valor añadido del concepto. En primer lugar, el concepto de seguridad humana ha surgido como una respuesta a las amenazas actuales y nuevas, que son múltiples, complejas e interrelacionadas y pueden adquirir dimensiones transnacionales. En segundo lugar, el concepto la seguridad humana exige un entendimiento más amplio de la seguridad en que la protección y el empoderamiento de las personas constituyen la base y la finalidad de la seguridad. En tercer lugar, la seguridad humana no implica el uso de la fuerza contra la soberanía de los Estados y su meta es integrar los objetivos de una vida libre del temor y la miseria y con dignidad mediante estrategias amplias, centradas en las personas, preventivas y adaptadas al contexto.

A. La seguridad humana y la soberanía nacional

20. La promoción de la seguridad humana requiere instituciones sólidas y estables. Entre ellas, los gobiernos mantienen la función primordial de establecer un sistema basado en normas en que las relaciones sociales se apoyen mutuamente, sean armoniosas y entrañen rendición de cuentas. En los casos en que las instituciones gubernamentales son débiles o están amenazadas, el concepto de seguridad humana propugna la atención a las causas básicas de esas deficiencias y ayuda a elaborar respuestas oportunas, selectivas y eficaces que aumenten la resiliencia de los gobiernos y de las personas. Ese enfoque no solo ayuda a reducir la inseguridad humana, sino que en última instancia fortalece la capacidad del Gobierno y las instituciones locales y contribuye a una mayor seguridad nacional.

21. Además, al poner de relieve el papel fundamental de los gobiernos y las personas en el mantenimiento de la paz y la estabilidad, la Carta también da igual importancia a la soberanía de los Estados y a los medios de vida y la dignidad de las personas en todas partes. Como se expresa en el preámbulo y en los Artículos 1 y 2 de la Carta, la comunidad

internacional no podrá disfrutar de paz y seguridad a menos que se apoyen los derechos de las personas y sus libertades fundamentales. En ese contexto, el concepto de seguridad humana, que abarca los diversos aspectos de la inseguridad y tiene en cuenta las funciones respectivas de las personas, las comunidades y los gobiernos, proporciona un marco analítico para la creación de posibilidades genuinas de colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos. En consecuencia, se prevé que la aplicación del concepto de seguridad humana refuerce la estabilidad y la seguridad de ambos, así como de la comunidad internacional.

22. La indivisibilidad de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos también está bien definida en la Carta y se observa asimismo los principales desafíos que afrontan los gobiernos y las personas por igual. En este contexto también, el concepto de seguridad humana tiende a fortalecer la soberanía de los Estados porque destaca los aspectos multidimensionales de la inseguridad humana y, por lo tanto, de la inseguridad nacional. La capacidad ampliada de los gobiernos y sus instituciones para dar una alerta temprana, determinar las causas básicas y atender a las deficiencias normativas para hacer frente a los desafíos nuevos y persistentes son componentes fundamentales para la promoción de la seguridad humana y el mantenimiento de un marco viable para el fomento de la paz y la estabilidad.

B. La seguridad humana y la responsabilidad de proteger

23. Como se convino en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial, el propósito de la seguridad humana es permitir a todas las personas vivir libres del temor y la miseria, y disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano. No se prevé el uso de la fuerza para la aplicación del concepto de seguridad humana. La seguridad humana está orientada al fomento de la capacidad del gobierno y las instituciones locales y al fortalecimiento de su resiliencia ante los nuevos desafíos en modalidades que se refuercen mutuamente y sean preventivas y amplias.

24. Entre tanto, la responsabilidad de proteger, convenida por los Estados Miembros en los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial, se centra en proteger a las poblaciones de casos concretos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Como se señala en el informe del Secretario General titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/63/677), la comunidad internacional, guiada por los principios de la Carta, debe hacer su parte para evitar y limitar la intensificación de esos casos. Esos casos provocan crisis humanitarias complejas y de grandes proporciones, de elevado costo en vidas humanas y pérdidas de capital social y recursos financieros, y son más difíciles de resolver más tarde.

IV. Principios y enfoque de la seguridad humana

25. El concepto de seguridad humana reconoce que debido a eventos catastróficos, es posible que las personas se enfrenten a inseguridad y privaciones repentinas que no solo malogran años de desarrollo, sino que también generan condiciones que pueden causar tensiones en aumento. Por ello, la seguridad humana exige prestar atención a una gran variedad de amenazas que afectan a las personas y las comunidades, así como a las causas básicas de ese tipo de inseguridad. Además, puesto que permite comprender la forma en que determinados conjuntos de amenazas a las personas y las comunidades se traducen en mayores quebrantamientos de la seguridad intraestatal e interestatal, la seguridad humana procura prevenir y mitigar futuras amenazas y, a ese respecto, puede ser un elemento fundamental para el logro de la seguridad nacional y la estabilidad internacional.

26. Además, la seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia. De esta forma, el concepto de seguridad humana introduce

un marco práctico para conocer los desafíos concretos que se plantean en una situación particular de inseguridad, así como para examinar los arreglos institucionales y de gobernanza necesarios para asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas y las comunidades. Las mejoras en el ámbito de la seguridad humana influyen directa y positivamente en la vida cotidiana de las personas y, por lo tanto, producen resultados más inmediatos y tangibles que ayudan a fortalecer la legitimidad de las medidas adoptadas por los gobiernos y otras entidades.

27. La seguridad humana, cuyo alcance es delimitado, sirve de fundamento a políticas que, a pesar de ser amplias, son selectivas y tienen en cuenta las amenazas más graves y generalizadas pertinentes a una situación particular. Por ejemplo, algunos de los desafíos a la seguridad humana son propios de la dinámica interna de una comunidad determinada, como la falta de acceso a recursos y oportunidades, mientras que otros son transnacionales, como las pandemias, el cambio climático y las crisis financieras y económicas. El examen del alcance de la seguridad humana es importante para la formulación de políticas y recomendaciones operacionales y para su adaptación a contextos particulares.

28. Gran parte de la solidez del concepto de seguridad humana proviene de un marco normativo doble basado en los pilares de la protección y el empoderamiento, que se refuerzan mutuamente. La aplicación de este marco ofrece un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones descendentes, incluido el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, buena gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque ascendente, en el que los procesos participativos apoyan la importante función de las personas y las comunidades como entidades que definen y ejercen sus libertades esenciales. Como resultado de ello, la seguridad humana no sólo promueve un marco en que las personas están protegidas y empoderadas y, por consiguiente, se encuentran en mejores condiciones de prevenir y mitigar activamente los efectos de la inseguridad, sino que también ayuda a establecer un contrato social

entre las diversas entidades en una sociedad determinada cultivando el discurso público, promoviendo la implicación local y fortaleciendo las relaciones entre el Estado y la sociedad.

29. Las condiciones de la inseguridad humana varían considerablemente entre los países y las comunidades. Tanto las causas como las manifestaciones de la inseguridad dependen de una compleja interacción de factores locales, nacionales, regionales e internacionales. Dado que se trata de un concepto amplio, flexible y determinado por el contexto, la seguridad humana ofrece un marco dinámico que permite elaborar soluciones incorporadas en la realidad local. Además, puesto que permite determinar las necesidades concretas de las poblaciones sometidas a tensiones, la seguridad humana revela discrepancias entre las políticas nacionales, regionales e internacionales, y ayuda a detectar las necesidades prioritarias a nivel local. Consecuentemente, se pueden elaborar estrategias a plazo corto, mediano y largo sobre la base de las necesidades, la vulnerabilidad y la capacidad efectivas de las comunidades afectadas.

30. Por último, dado que la seguridad humana pone de relieve la interconexión de las amenazas, exige que se establezca una red integrada de diversos interesados, basada en los conocimientos y los recursos de una amplia gama de entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como de los sectores público y privado en los planos local, nacional, regional e internacional. Por consiguiente, la seguridad humana puede promover sinergias y alianzas que aprovechen las ventajas comparativas de cada organización de ejecución y ayudar a empoderar a las personas y las comunidades para que actúen en beneficio propio. Esto asegura la coherencia de los objetivos y responsabilidades y la asignación de recursos entre los diferentes agentes, se eliminan la duplicación y se promueven respuestas más selectivas, coordinadas y eficaces en función del costo, centradas en las personas y útiles para realzar la capacidad.

V. Aplicación del concepto de seguridad humana a diferentes prioridades de las Naciones Unidas

31. Las crisis de los últimos años han llevado a la comunidad internacional a prestar más atención a la interdependencia global de los desafíos que afrontamos. Esas crisis múltiples, que actualmente están incluidas en el programa de trabajo de las Naciones Unidas, revelan nuestra vulnerabilidad común a los diferentes tipos de inseguridad. También destacan la necesidad de una mayor colaboración en la aplicación del concepto de la seguridad humana y su importancia para la promoción de la paz y la seguridad.

A. La crisis financiera y económica mundial 1. Efectos multidimensionales

32. La crisis financiera y económica mundial y la subsiguiente compresión de los mercados de crédito han puesto en peligro los medios de vida de millones de personas de todo el mundo. Como señalé en mi informe sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (A/CONF.214/4), la reducción de los niveles de empleo y de las oportunidades de ingreso, la reducción del comercio de bienes y servicios, y la drástica baja de las remesas han producido menos retrocesos en nuestra labor de reducción de la pobreza. Las crisis financieras y económicas anteriores han demostrado que los países pobres son sumamente susceptibles a las repercusiones de dichas crisis. Esos países se ven ante un aumento del desempleo y de la pobreza precisamente en el momento en que los recursos en disminución limitan su capacidad de mitigar los efectos negativos de esas crisis.

33. Además, la actual crisis financiera y económica mundial va más allá del solo aumento de la inseguridad económica. Al no haber medidas normativas macroeconómicas anticíclicas apropiadas ni sistemas de protección social que sirvan de apoyo, la crisis ha tenido consecuencias negativas que se han traducido en una mayor inseguridad alimentaria, sanitaria y ambiental. La FAO prevé que, como consecuencia de la crisis,

el número de personas que padecen hambre y malnutrición en todo el mundo aumentará al nivel sin precedentes de más de 1.000 millones. Además, los cambios del uso de la tierra y la deforestación acelerada pueden aumentar el riesgo de degradación ambiental, lo que confiere un carácter más urgente a los problemas planteados a la comunidad internacional a consecuencia de la crisis.

34. Los efectos combinados de esas inseguridades también pueden poner en peligro nuestro progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Actualmente, en circunstancias en que las economías de varios donantes están en recesión y muchos países en desarrollo no pueden movilizar los recursos necesarios, la reducción de la financiación para el logro de los Objetivos no solo retrasaría el progreso global hacia su consecución, sino que también podría invertir el avance del desarrollo que ha logrado con gran esfuerzo algunos países en desarrollo.

2. Respuestas actuales

35. Puesto que se reconocen los efectos multidimensionales de la crisis financiera y económica mundial, las respuestas a nivel nacional e internacional deben guiarse por la necesidad de: a) afrontar los costos humanos y ecológicos de la crisis; y b) fortalecer la alianza mundial para acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como los efectos de esos desafíos están entrelazados, una coordinación insuficiente entre los gobiernos tendría repercusiones más amplias para la seguridad, como el unilateralismo económico y el aumento de las tensiones entre los países.

36. Por lo tanto, es alentador que los Estados Miembros, las instituciones multilaterales y los organismos regionales se hayan movilizado para responder colectivamente a la crisis con una perspectiva integral y centrada en las personas. Como resultado de ello, en numerosas cumbres los dirigentes han convenido en adoptar medidas que ayuden a superar el impacto humano y social de la crisis. Esas respuestas fortalecen la seguridad humana, ya que hacen

hincapié tanto en las medidas de mitigación para atender a las necesidades inmediatas como en las estrategias de protección y empoderamiento que fortalecen la resiliencia de los gobiernos y las personas y les permiten afrontar mejor las crisis actuales y futuras. Por ejemplo, en los países más vulnerables, donde los efectos de la crisis financiera y económica mundial han puesto en mayor peligro la supervivencia y los medios de vida de las comunidades pobres, los donantes de entre los Estados Miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), al igual que organizaciones internacionales como el Banco Mundial, han convenido en proporcionar liquidez a corto plazo y financiación a largo plazo para el desarrollo a fin de apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales para responder rápidamente a las necesidades de los que han resultado más gravemente afectados por la crisis.

37. Entre tanto, si bien el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha resultado afectado por la crisis financiera y económica mundial, la situación no es del todo sombría. En muchos países en desarrollo ha habido progreso. El desafío consiste ahora en subsanar las disparidades existentes en cuanto a la ejecución y lograr que la consecución de los Objetivos beneficie a las comunidades más vulnerables de los países. Con demasiada frecuencia, hay regiones y grupos que han quedado rezagados, como las comunidades rurales, los desplazados internos, los migrantes, las minorías étnicas y los hogares más pobres. En un mundo enfrentado a múltiples crisis, los compromisos de lucha contra la pobreza son más importantes que nunca para lograr la seguridad humana y mundial.

B. Inestabilidad de los precios de los alimentos e inseguridad alimentaria

1. Efectos multidimensionales

38. Los efectos del aumento de los precios de los alimentos unido a las emergencias relacionadas con el clima, los conflictos prolongados y la crisis financiera y económica

mundial son motivos de especial inquietud respecto de la seguridad humana. Esas amenazas en conjunto han producido un enorme aumento del número de personas que carecen de alimento suficiente. Por primera vez en la historia, más de 1.000 millones de personas padecen hambre y más de 17.000 niños mueren de hambre cada día, es decir, uno cada cinco segundos y 6 millones al año en total. Las mujeres, los niños, los refugiados y los desplazados se encuentran entre los más gravemente afectados por el aumento de los precios de los alimentos. Se produce una pérdida crítica de seguridad humana en estos grupos y comunidades, ya que consumen menos alimentos y de menor valor nutritivo, reducen los gastos de salud y educación y venden sus bienes productivos, lo que tiene efectos perjudiciales para su bienestar a corto y largo plazo. Las frustraciones causadas por la inseguridad alimentaria han producido también inestabilidad sociopolítica. En el último año y medio, la inseguridad alimentaria ha causado descontento político en unos 30 países, donde se han observado protestas y disturbios civiles relacionados con el aumento de los precios de los alimentos.

2. Respuestas actuales

39. Como se expone en el Marco Amplio para la Acción del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, establecido en abril de 2008, para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional es esencial que exista un compromiso colectivo de proteger a las personas de los riesgos de deterioro de manera duradera y empoderadora. A ese respecto, la comunidad internacional y los gobiernos deben no solo seguir ocupándose de las causas básicas de la inseguridad alimentaria, ya se deban a factores internos o externos, o a condiciones endémicas o cíclicas, sino también apoyando la resiliencia de las comunidades mediante respuestas centradas en las personas que fomenten las prácticas agrícolas sostenibles, promuevan las oportunidades de ingreso, mejoren el acceso a los mercados y las redes de distribución de alimentos, y fortalezcan los sistemas de alerta temprana y de protección social.

40. Además, aunque algunos de los factores económicos y estructurales relacionados con la inseguridad alimentaria son comunes a la mayoría de los países, los resultados, efectos y causas particulares varían considerablemente de un país a otro y dentro de cada uno. El concepto de seguridad humana, que pone de relieve las características y condiciones particulares de la inseguridad alimentaria de un país dado, puede contribuir a la elaboración de respuestas selectivas, sostenibles y preventivas basadas en las realidades locales. Además, el marco de la seguridad humana ayuda a determinar las diferentes formas en que la inseguridad alimentaria puede aumentar las vulnerabilidades en otras esferas como las de la salud y el medio ambiente. Si no se tienen en cuenta, la convergencia de esas vulnerabilidades puede tener graves consecuencias para el bienestar de millones de personas.

C. Propagación de enfermedades infecciosas y otras amenazas para la salud

1. Efectos multidimensionales

41. La pandemia más reciente de la gripe por el virus A (H1N1) ha sido un crudo recordatorio de los costos humanos y económicos que acarrearán las emergencias relacionadas con la salud. La mala salud, ya sea por pandemias mundiales o por la insuficiencia de los sistemas de salud o por otras causas, constituye una amenaza grave para las personas en todas partes. Hoy en día es cada vez más claro que la salud de una comunidad tiene importantes consecuencias en la de otras y, en algunos casos, la salud de un país en la de otros.

42. La mala salud también debilita el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ejemplo, en el África Subsahariana, el control de la oncocercosis (ceguera de los ríos), que cuesta menos de 1 dólar por persona, puede rendir aproximadamente 3.700 millones de dólares en productividad; y la erradicación de la poliomielitis podría ahorrar a los gobiernos 1.500 millones de dólares en vacunas, tratamiento y servicios de rehabilitación. Sin embargo, en muchos países en desarrollo grandes segmentos

de la población aún no tienen acceso a tratamientos básicos eficaces, lo que da lugar a considerables pérdidas de productividad y tasas inaceptables de mortalidad por causas evitables.

2. Respuestas actuales

43. La respuesta mundial a la gripe por el virus H1N1 es un ejemplo de multilateralismo óptimo. Ha demostrado lo que se puede lograr cuando la comunidad internacional se empeña decididamente en luchar contra un determinado problema de seguridad humana. Cuando el proceso de planificación se centra en las comunidades y los países vulnerables, los encargados de elaborar políticas y los profesionales del ámbito del desarrollo están en mejores condiciones de comprender las deficiencias y vulnerabilidades concretas en una situación dada y, por lo tanto, pueden orientar mejor sus respuestas al objetivo más importante.

44. Los esfuerzos del pasado han demostrado también que el éxito depende de la aplicación de estrategias amplias de protección y empoderamiento. Las medidas de protección están dirigidas a la prevención, la vigilancia y la previsión de las amenazas relacionadas con la salud e implican la elaboración de mecanismos de alerta y de respuesta tempranas, así como el fortalecimiento de la preparación para determinar, confirmar y controlar los desafíos relacionados con la salud. Entre tanto, las medidas de empoderamiento dependen de la mejora de los sistemas de atención de la salud, de la educación y la movilización del público y de la elaboración de planes de seguros médicos a nivel local. Esas dos estrategias, que constituyen un marco integral, mejoran la preparación para los desafíos actuales y nuevos relacionados con la salud, así como el progreso en la prestación de servicios de atención de la salud de bajo costo, eficientes y accesibles y, elementos que son decisivos para la prosperidad y el desarrollo a largo plazo.

D. Cambio climático y aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos peligrosos

1. Efectos multidimensionales

45. El cambio climático y sus interacciones con otros tipos de inseguridad es uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo. Entre sus numerosas consecuencias cabe mencionar la frecuencia, variabilidad e intensidad de fenómenos como inundaciones, tormentas, desertificación y sequía. El cambio climático también agrava la pobreza. Las fluctuaciones climáticas, la degradación ambiental y los fenómenos meteorológicos extremos dañan las cosechas, agotan los recursos pesqueros, socavan los medios de vida y aumentan la propagación de enfermedades infecciosas. Los grupos vulnerables están particularmente expuestos al riesgo, no solo por los efectos inmediatos de los desastres relacionados con el clima, sino también por las repercusiones de los factores de riesgo derivados, como el desplazamiento y la migración.

46. Como señalé en mi informe sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad (A/64/350), ese fenómeno también puede ser un “multiplicador de amenazas”, en que la pérdida de tierras, unida a la pobreza persistente, el desplazamiento y otros tipos de inseguridad, puede desencadenar la competencia por recursos naturales cada vez más escasos que, si se intensifica, puede desembocar en tensiones sociales. Dado que la mayor parte de las muertes y las pérdidas económicas relacionadas con el clima ocurren en las regiones pobres, el cambio climático impone enormes tensiones a los sistemas sociales y económicos de los países pobres.

2. Respuestas actuales

47. Hasta la fecha, los gobiernos y sus asociados internacionales han llegado a un entendimiento común de la necesidad de situar el cambio climático en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y la erradicación de

la pobreza. En particular, existe un amplio consenso sobre la importancia de incorporar la reducción de desastres y la gestión del riesgo en los planes nacionales de desarrollo, promover planes de adaptación y mitigación basados en la comunidad y acelerar la transferencia y la difusión de información, conocimientos y tecnologías, especialmente en los países más vulnerables al cambio climático.

48. Entre tanto, en los lugares donde el cambio climático amenaza con agravar las condiciones socioeconómicas, se necesita comprender mejor la interrelación entre dicho cambio y otros aspectos de la seguridad humana. Esa comprensión puede ayudar a evaluar las causas y determinar las medidas necesarias para gestionar los riesgos combinados de la inseguridad relacionada con el clima. En esos sitios frágiles, es necesario que la comunidad internacional preste especial atención a ayudar a los países a reducir las tensiones sociales que surgen cuando las instituciones estatales no dan abasto y la prestación de los servicios básicos es insuficiente.

E. Prevención de conflictos violentos y mantenimiento y consolidación de la paz 1. Efectos multidimensionales

49. Los conflictos contemporáneos afectan abrumadoramente a las poblaciones civiles. En el período posterior a los conflictos, la paz suele ser muy frágil y las necesidades de la población superan con mucho la capacidad disponible. En consecuencia, las situaciones posteriores a conflictos son inestables y causan nuevas incertidumbres que, juntas, pueden debilitar la capacidad de la población afectada para establecer las condiciones necesarias para la recuperación.

50. A pesar de esos enormes desafíos, las situaciones posteriores a los conflictos ofrecen oportunidades importantes de afrontar las causas básicas de los conflictos, subsanar las fragmentaciones, disminuir las desigualdades y fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese período crítico y frágil, deben protegerse los derechos de las personas a las libertades políticas, económicas, sociales y culturales para que los gobiernos puedan recuperarse de las secuelas de los conflictos.

2. Respuestas actuales

51. En años recientes, las medidas de prevención de conflictos se han centrado cada vez más en la eliminación de las causas básicas de estos. Ello se ha traducido en la integración de las estrategias de prevención de conflictos en los planes nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza. La comunidad internacional también ha aprendido que las medidas de protección y empoderamiento no son estrategias que deban adoptarse solo después de los conflictos, sino que también son importantes mecanismos para prevenirlos. Como resultado de ello, las actividades de protección se han dirigido a los grupos más vulnerables, como las mujeres, los niños y los desplazados, y se ha hecho más hincapié en apoyar la capacidad de las autoridades nacionales para que puedan, entre otras cosas, resguardar la seguridad pública, prestar servicios básicos esenciales y fortalecer el estado de derecho. Dado que los conflictos minan la confianza entre las comunidades, las estrategias de protección son más eficaces cuando se complementan con medidas de empoderamiento que promueven las alianzas con interesados locales y nacionales. Los asociados locales pueden desempeñar una función importante en el fortalecimiento de la implicación nacional en el futuro del país, el fomento de la reconciliación y la coexistencia, y la revitalización de la confianza en las instituciones que restablecen la estabilidad en las situaciones posteriores a conflictos.

52. La prevención de conflictos también requiere estrategias integradas y multisectoriales que abarquen todos los aspectos de la recuperación. Ese enfoque integrado promueve respuestas selectivas basadas en los conocimientos y la posible complementariedad entre las entidades políticas, militares, humanitarias y de desarrollo, con lo que se evita la duplicación entre los sectores y se fortalecen las perspectivas de recuperación en situaciones posteriores a conflictos. En las Naciones Unidas, un mecanismo fundamental para la coherencia de todas las actividades de la Organización en esas situaciones ha sido la Comisión de Consolidación de la Paz. Gracias a su composición y sus modalidades de

trabajo singulares, la Comisión ha promovido actividades de consolidación de la paz en Burundi, Guinea-Bissau, la República Centroafricana y Sierra Leona. Confío en que ahora que se aproxima el examen quinquenal de la Comisión, a finales de 2010, los principios y los objetivos de la seguridad humana se reflejen aún más en sus actividades.

VI. Iniciativas para promover la seguridad humana

53. El concepto de seguridad humana no solo pone de manifiesto las deficiencias institucionales que pueden obstaculizar el logro de nuestros objetivos comunes de hacer frente a las amenazas actuales y nuevas, sino que también nos recuerda el valor añadido de un enfoque centrado en las personas que infunde un sentido de implicación y obligación en todos los participantes, incluidos los gobiernos, los particulares, las organizaciones regionales y la comunidad internacional. A continuación figuran ejemplos de las recientes iniciativas para promover la seguridad humana a nivel nacional y regional, así como en el sistema de las Naciones Unidas.

A. Iniciativas nacionales

54. En los dos últimos decenios, los gobiernos han realizado importantes esfuerzos para incluir la seguridad humana en sus políticas nacionales y exteriores. Además de los esfuerzos de los miembros del grupo Amigos de la Seguridad Humana y de la Red de Seguridad Humana, también se han interesado en la seguridad humana países como Mongolia, el Ecuador y Tailandia.

55. En 2000, la seguridad humana adquirió carácter prioritario para el Gobierno de Mongolia, que actualmente está llevando a la práctica una iniciativa en el marco de su programa de gobernanza en pro de la seguridad humana. Además, en calidad de anfitrión de la Quinta Conferencia Internacional de las Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en 2003, Mongolia reafirmó su compromiso de incorporar los principios fundamentales de la seguridad

humana en sus políticas internas y ratificó la Declaración de Ulaanbaatar sobre democracia, buena gobernanza y sociedad civil.

56. En 2008, el Ecuador incorporó la seguridad humana en su constitución, con lo que allanó el camino a una respuesta más centrada en las personas a algunas de las amenazas más graves y críticas a que se enfrenta el país. El Gobierno del Ecuador, teniendo presente el vínculo entre la paz y el desarrollo, se propone establecer una paz sostenible basada en el desarrollo, la justicia social, la igualdad y la dignidad.

57. También contribuye al movimiento creciente de promoción de la seguridad humana el Gobierno de Tailandia. Tailandia fue el primer país que estableció un ministerio dedicado a la seguridad humana. Entre sus numerosas actividades, el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana procura promover el derecho a una vida libre de miseria y con dignidad desde una perspectiva centrada en las personas, utilizando y promoviendo activamente una colaboración multisectorial fortalecida entre las organizaciones nacionales dedicadas a la promoción de la seguridad humana.

B. Organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales

58. Las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales desempeñan una función importante en la determinación de los tipos de inseguridad comunes, la movilización del apoyo y la promoción de la acción colectiva. Puesto que conocen los matices políticos y la sensibilidad cultural de sus regiones, esas organizaciones son asociados fundamentales para el logro de la seguridad humana.

59. En África, la importancia de la seguridad humana y las interrelaciones de la paz, la seguridad y el desarrollo se reflejan en la labor de la Unión Africana y se han incluido en decisiones como su Pacto de no agresión y defensa común, la Ley Constitucional de la Unión Africana y la Declaración

de compromiso con la paz y la seguridad en África. A nivel subregional, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) ha tenido en cuenta los principios de la seguridad humana en sus esfuerzos por mantener y promover la paz y la seguridad en la subregión. A tales efectos, en 2008 la CEDEAO aprobó su marco de prevención de conflictos, con el objetivo de reforzar la estructura de la seguridad humana en la subregión y asegurar respuestas oportunas y selectivas, multidimensionales y de múltiples agentes, para combatir las amenazas a la seguridad humana.

60. En 1997, en respuesta a la crisis financiera asiática, los miembros de la ASEAN emitieron una declaración conjunta, la Visión 2020 de la ASEAN, en la que se previó una región donde el respeto a la dignidad humana y el acceso equitativo a las oportunidades permitieran el desarrollo humano integral. Desde entonces, la seguridad humana ha ganado más terreno entre los Estados miembros de la ASEAN, como se reflejó en la declaración conjunta de los Ministros de Defensa de la ASEAN de 2009, que destacó la importancia de las amenazas no tradicionales contra la seguridad y la función de la ASEAN en la promoción de respuestas integradas a esos desafíos. De manera análoga, el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico también ha reconocido la importancia que reviste la seguridad humana para el crecimiento y la prosperidad sostenibles. Como resultado de ello, desde que se celebró la undécima reunión de dirigentes económicos de dicho Foro en Bangkok en 2003, los dirigentes han afirmado la necesidad de realzar la seguridad humana reconociendo que la vulnerabilidad a los desastres naturales, al terrorismo internacional, a las pandemias y al comercio transfronterizo de drogas acarrea altos costos económicos que ponen en peligro la seguridad humana en la subregión.

61. También cabe señalar la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en octubre de 2003 por la OEA. En dicha Declaración se reconoce que las condiciones de la seguridad humana dependen del respeto de la dignidad de las personas, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

C. El sistema de las Naciones Unidas: iniciativas a nivel de política

62. Además de las contribuciones de los Estados Miembros, la labor de la Comisión sobre Seguridad Humana ha sido fundamental para la promoción del concepto de seguridad humana en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión, que se estableció para promover el doble objetivo de una vida libre de la miseria y libre del temor convenido en la Cumbre del Milenio de 2000, emprendió un programa de alcance mundial y celebró consultas amplias con gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, y la sociedad civil. El informe final de la Comisión, titulado *Human Security Now*, que se publicó en 2003, ha contribuido a fomentar la aplicación del concepto de seguridad humana en las Naciones Unidas, en particular, en la labor del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. En 2004, el Fondo Fiduciario revisó sus directrices de financiación de conformidad con las conclusiones presentadas en el informe de la Comisión y los proyectos que financia actualmente, con la orientación de la Junta Consultiva de Seguridad Humana, reflejan las recomendaciones innovadoras de la Comisión.

63. La Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD también ha desempeñado una función importante en cuanto a mejorar la comprensión del concepto de seguridad humana. Desde la publicación del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* relativo a la seguridad humana, se han presentado unos 20 informes nacionales sobre desarrollo humano relativos a ese tema. Esos informes han demostrado la forma en que se puede contextualizar y utilizar el concepto de seguridad humana para promover respuestas más adecuadas a los tipos particulares de inseguridad que afectan a cada país. Por ejemplo, el informe nacional de Letonia de 2003 se centra en la multiplicidad de tipos de inseguridad que afectan a la población de Letonia durante un período de transición social, económica y política, y presenta sugerencias de política para mejorar la resiliencia y la capacidad. De manera análoga, en el informe nacional del Afganistán de 2004 se proporciona un análisis exhaustivo de

las causas multidimensionales de la inseguridad que afecta al pueblo del Afganistán y se esbozan recomendaciones de política específicas para la reconstrucción del país.

64. La UNESCO también ha organizado una serie de conferencias a nivel regional y subregional titulada Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales. Esas conferencias y las publicaciones que las acompañan han puesto de relieve el carácter regional, y sin embargo universal, de la seguridad humana. El resultado de las consultas regionales se resume en una publicación final de 2008 titulada *Human Security: Approaches and Challenges*.

D. Proyectos sobre el terreno financiados por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

65. En los 10 últimos años, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha desempeñado un papel fundamental en la canalización de recursos financieros a los proyectos sobre el terreno relativos a la aplicación del concepto de seguridad humana en el sistema de las Naciones Unidas. Al mes de diciembre de 2009, el Fondo Fiduciario había asignado aproximadamente 323 millones de dólares a 187 proyectos en más de 60 países. En el marco de esos proyectos se tratan cuestiones multisectoriales y se da prioridad a las regiones donde la inseguridad es más grave y generalizada. Desde 1999, los proyectos de África han recibido el mayor porcentaje de la financiación, a saber, el 32,3%, Europa oriental y Asia central han recibido el 29%, Asia y el Pacífico, el 23,3%, América Latina y el Caribe, el 7,7%, el Oriente Medio y los Estados Árabes, el 2,9%, y los proyectos mundiales, el 4,8%. A continuación se presentan algunos ejemplos de los proyectos que reciben apoyo del Fondo Fiduciario.

66. En la región de Ituri en la República Democrática del Congo, el Fondo Fiduciario presta apoyo a un proyecto que combina las actividades del PNUD, la FAO, el UNICEF, el ACNUR, el PMA, la Misión de las Naciones Unidas en la

República Democrática del Congo (MONUC), el UNFPA y la OMS, junto con organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales, así como el gobierno provincial. El proyecto sitúa a las comunidades en el centro de las actividades de recuperación después del conflicto y se ocupa de todos los tipos de inseguridad que afectan a los habitantes del distrito. En particular, el proyecto tiene como objetivo fortalecer la seguridad pública, mejorar la salud y la educación, apoyar la recuperación económica y promover una cultura de coexistencia pacífica entre grupos diversos. Los efectos combinados de esos esfuerzos brindan considerables oportunidades de reducir las desigualdades, fortalecer las redes sociales y mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, todo lo cual es necesario para producir el dividendo de paz que se precisa para estimular la confianza en la consolidación de la paz y la transición al desarrollo sostenible.

67. Durante generaciones, la producción de adormidera ha sido la principal fuente de ingresos de grandes segmentos de la población de las tierras altas del estado de Shan en Myanmar. Si bien los recientes esfuerzos para erradicar el opio han producido importantes progresos, dado que no hay otras oportunidades de ingresos para los agricultores que se dedicaban al cultivo de la adormidera, los ingresos han disminuido en las comunidades afectadas. Esto ha suscitado la inquietud de que puedan reavivarse las tensiones entre grupos étnicos en competencia en la región. Con la financiación proporcionada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, varias organizaciones de las Naciones Unidas (el PMA, la FAO, la ONUDC y el UNFPA), en asociación con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, están trabajando en colaboración para responder a las necesidades en materia de salud, educación, nutrición, infraestructura y fomento de la capacidad de los agricultores que antes cultivaban la adormidera y las familias pobres y vulnerables de la región. Al mejorar los medios de vida y al fortalecer la seguridad alimentaria, el proyecto ofrece alternativas tangibles a las comunidades que tienen dificultades para liberarse de la

dependencia de la producción de adormidera, y mejora las condiciones para la erradicación de la producción de adormidera en Myanmar.

68. Las zonas de Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania que se vieron afectadas por el accidente nuclear de Chernobyl, además de las que se encuentran en los alrededores del antiguo polígono de ensayos nucleares de Semipalatinsk, en Kazajstán, tienen problemas relacionados con el temor a la radiación y la falta de oportunidades de ingresos y de servicios sociales. Los proyectos interinstitucionales que reciben apoyo del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana responden a las necesidades de seguridad humana más importantes. Por ejemplo, el proyecto de Semipalatinsk se centra en mejorar el nivel de vida mediante la generación de ingresos, el acceso al microcrédito y el empoderamiento de la comunidad. Además, la Red Internacional de Investigación e Información sobre Chernobyl procura ayudar a la región proporcionando información actualizada y científicamente exacta sobre cómo vivir sin peligro en las regiones afectadas por el accidente. Los proyectos, en que se utiliza el enfoque multisectorial y centrado en las personas del concepto de seguridad humana, logran atraer más asociados, promover la autosuficiencia y ofrecer oportunidades sostenibles para una vida digna.

VII. Conclusión: los elementos básicos y el valor añadido de la seguridad humana

69. En el mundo de hoy, cada vez más interconectado, en que las amenazas pueden propagarse rápidamente dentro de los países y de un país a otro, la seguridad humana constituye un enfoque práctico ante la creciente interdependencia de las vulnerabilidades que afectan a los pueblos y las comunidades. En consecuencia, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere respuestas centradas en las personas, amplias, adaptadas al contexto y preventivas. Tal enfoque ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas; permite determinar las causas básicas de dichas amenazas; y apoya los sistemas de alerta temprana que ayudan a mitigar

los efectos de esas amenazas. Además, ese enfoque promueve respuestas de múltiples interesados que permiten proteger y empoderar a las personas y las comunidades. Esas respuestas tienen como objetivo promover el disfrute de una vida libre del temor y la miseria, de una vida con dignidad.

VIII. Recomendaciones

70. El entendimiento amplio del concepto de seguridad humana enunciado en el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial y definido más detalladamente en el presente informe ocupa un lugar central en la labor de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas, que tiene el mandato de ocuparse de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, tiene una función decisiva en cuanto a atender a las cuestiones de la seguridad humana. La aplicación del concepto de seguridad humana no agrega elementos adicionales a la labor de las Naciones Unidas, sino que complementa y orienta las actividades de la Organización en esas esferas.

71. En la Secretaría, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha desempeñado una función importante en lo que respecta a tratar los problemas de la seguridad humana. Además de reconocer el valioso apoyo prestado por los Gobiernos de Eslovenia, Grecia, el Japón y Tailandia, insto enérgicamente a otros Estados Miembros a que contribuyan a la valiosa labor del Fondo Fiduciario.

72. En consecuencia, se pide a la Asamblea General que: a) Examine el presente informe; b) Tenga en cuenta el valor añadido del concepto de seguridad humana esbozado en los párrafos anteriores y examine la mejor forma de incorporar la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas; c) Inste a los Estados Miembros a que proporcionen apoyo financiero a la valiosa labor del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana; d) Solicite un informe periódico sobre la incorporación de la seguridad humana en las actividades de las Naciones Unidas, que el Secretario General presentaría cada dos años.

Anexo Nº 2

Naciones Unidas

Asamblea General

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Temas 45 y 55 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos⁹⁹

Informe del Secretario General, Kofi Annan

I. Introducción: 2005, una oportunidad histórica

1. Cuando hace ya cinco años que entramos en el nuevo milenio, tenemos en nuestras manos la posibilidad de transmitir a nuestros hijos un legado más esperanzador que el que haya heredado cualquier generación anterior. En los próximos 10 años podemos reducir a la mitad la pobreza en el mundo y frenar la propagación de las principales enfermedades conocidas. Podemos reducir la prevalencia de los conflictos violentos y del terrorismo. Podemos fortalecer el respeto de la dignidad humana en todos los países. Y podemos crear una serie de instituciones internacionales más modernas para ayudar a la humanidad a alcanzar esos nobles objetivos. Actuando con audacia —y actuando juntos— podemos hacer que en todas partes los seres humanos estén más seguros, sean más prósperos y tengan mejores posibilidades de gozar de sus derechos humanos fundamentales.

99 Introducción del Informe del Secretario General, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. El documento completo está disponible en línea: <<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>>.

2. Ya existen todas las condiciones necesarias para que lo hagamos. En una era de interdependencia mundial, el interés común bien entendido es un aglutinante que debería unir a todos los Estados en torno a esta causa, al igual que deberían hacerlo los impulsos de nuestra humanidad común. En una era de abundancia, el mundo posee los recursos que pueden reducir espectacularmente la enorme brecha que persiste entre ricos y pobres, siempre que esos recursos se empleen al servicio de todos los pueblos. Después de un período de dificultades en los asuntos internacionales, con la perspectiva de nuevas amenazas y de las nuevas formas que adoptan amenazas ya conocidas, existe en muchos círculos el deseo de un nuevo consenso en que pueda basarse la acción colectiva. Existe también el deseo de aplicar las reformas más trascendentales de la historia de las Naciones Unidas a fin de dotar a la Organización de los medios y los recursos que la ayuden a promover este programa de trabajo para el siglo XXI.

3. El año 2005 nos brinda la oportunidad de avanzar decisivamente en esa dirección. En septiembre, los dirigentes mundiales se reunirán en Nueva York para examinar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas¹, aprobada por todos los Estados Miembros en el año 2000. Como preparación para esa cumbre, los Estados Miembros me han pedido que presente un informe detallado sobre la aplicación de la Declaración del Milenio. Hoy presento respetuosamente ese informe, y le adjunto un proyecto de programa que pueda ser examinado en la cumbre, con miras a la adopción de medidas.

4. Para elaborar este informe me he basado en mi experiencia de ocho años como Secretario General; me han guiado mi propia conciencia y mis convicciones, así como mi forma de entender la Carta de las Naciones Unidas, cuyos propósitos y principios tengo el deber de promover. También me he inspirado en dos amplios estudios sobre los desafíos a que nos enfrentamos en el mundo: uno elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, integrado por 16 miembros a quienes pedí que formularan

propuestas para fortalecer nuestro sistema de seguridad colectiva (véase A/59/565), y el otro elaborado por los 250 expertos que emprendieron el Proyecto del Milenio, cuyo mandato consistía en producir un plan de acción para alcanzar en 2015 los objetivos de desarrollo del Milenio.

5. En el presente informe he resistido la tentación de incluir todos los aspectos en que es importante o conveniente hacer progresos. Me he limitado a las cuestiones respecto de las cuales creo que es fundamental y posible tomar decisiones en los próximos meses. Se trata de reformas que están a nuestro alcance: reformas que pueden aplicarse si conseguimos movilizar la voluntad política necesaria. Con escasísimas excepciones, este es un programa de prioridades máximas para el mes de septiembre. Muchas otras cuestiones deberán plantearse en otros foros y en otras ocasiones. Y, por supuesto, ninguna de las propuestas que se presentan soslaya la necesidad de que en el año en curso se adopten medidas urgentes para avanzar en la resolución de conflictos de larga data que ponen en peligro la estabilidad regional y mundial.

A. Los desafíos de un mundo en evolución

6. En la Declaración del Milenio, los dirigentes mundiales afirmaron su fe en la capacidad del género humano de lograr en los años siguientes progresos apreciables en las esferas de la paz, la seguridad, el desarme, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. Exhortaron a establecer una alianza mundial para el desarrollo a fin de lograr para 2015 los objetivos convenidos. Se comprometieron a proteger a los vulnerables y a atender las necesidades especiales de África. Y acordaron que las Naciones Unidas no debían reducir, sino aumentar su participación activa en la tarea de forjar un futuro común.

7. Cinco años después, me temo que un informe detallado sobre la aplicación de la Declaración del Milenio pasaría por alto la cuestión de fondo, a saber, que las nuevas circunstancias nos exigen que revitalicemos el consenso sobre los desafíos

y las prioridades fundamentales y que emprendamos una acción colectiva sobre la base de ese consenso.

8. Mucho ha sucedido desde la aprobación de la Declaración del Milenio que nos obliga a adoptar este enfoque. Desde los horrendos atentados del 11 de septiembre de 2001, pequeñas redes de agentes no estatales —terroristas— han hecho que incluso los Estados más poderosos se sientan vulnerables. Al mismo tiempo, muchos Estados han empezado a darse cuenta de que el desequilibrio de poder que hay en el mundo es en sí mismo una fuente de inestabilidad. Las divisiones entre las grandes Potencias respecto de cuestiones decisivas han puesto de manifiesto una falta de consenso acerca de los objetivos y los métodos. Mientras tanto, más de 40 países han sufrido los efectos de conflictos violentos. El número de personas desplazadas en el interior de los países se cifra hoy en aproximadamente 25 millones —de los cuales casi un tercio están fuera del alcance de la asistencia de las Naciones Unidas— que se suman a una población mundial de 11 a 12 millones de refugiados y que en algunos casos han sido víctimas de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad.

9. Muchos países han quedado desgarrados y extenuados por otra clase de violencia. El VIH/SIDA, que es la plaga del mundo moderno, ha causado la muerte de más de 20 millones de hombres, mujeres y niños, mientras que el número de personas infectadas se ha disparado a más de 40 millones. Para muchos, la promesa de los objetivos de desarrollo del Milenio sigue distante. Más de 1.000 millones de personas todavía viven por debajo del umbral de la pobreza extrema de 1 dólar al día y 20.000 perecen todos los días a causa de la pobreza. En general, la riqueza mundial ha aumentado, pero cada vez está peor distribuida, en los países, en las regiones y en todo el mundo. Si bien en algunos países se han hecho progresos reales hacia el logro de algunos de los objetivos, son demasiado pocos los gobiernos —tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo— que han adoptado medidas suficientes para alcanzarlos para el año 2015. Y si bien se han hecho verdaderos progresos en cuestiones tan diversas como la migración y el cambio

climático, la escala de esos desafíos de largo plazo supera con mucho la acción colectiva que hemos emprendido hasta la fecha para hacerles frente.

10. Los acontecimientos de años recientes también han erosionado la confianza pública en la propia institución de las Naciones Unidas, aunque sea por motivos contradictorios. En el debate sobre la guerra del Iraq, por ejemplo, ambas partes se sienten defraudadas por la Organización: tal como lo entendía una de ellas, por no haber hecho cumplir sus propias resoluciones; o, según la otra, por no haber podido prevenir una guerra prematura o innecesaria. No obstante, la mayoría de personas que critican a las Naciones Unidas lo hacen precisamente porque piensan que la Organización tiene una importancia crucial para nuestro mundo. La pérdida de la confianza en la institución se ve compensada por una fe creciente en la importancia de un multilateralismo eficaz.

11. No quiero dar a entender que no haya habido buenas noticias en los últimos cinco años. Al contrario, podemos destacar muchos casos que demuestran que la acción colectiva puede producir resultados concretos, desde la extraordinaria unidad que demostró el mundo después del 11 de septiembre de 2001 hasta la solución de varios conflictos civiles, y desde el apreciable incremento de los recursos para el desarrollo hasta el firme progreso alcanzado en el establecimiento de la paz y la democracia en algunas tierras asoladas por la guerra. No debemos desesperar. Nuestros problemas no sobrepasan nuestra capacidad para resolverlos. Pero no podemos contentarnos con éxitos incompletos, ni limitarnos a ir respondiendo poco a poco a las deficiencias que se han puesto de manifiesto. Por el contrario, debemos cooperar para producir un cambio trascendental.

B. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos

12. Debemos guiarnos por las necesidades y las esperanzas de los pueblos de todo el mundo. En mi informe sobre el Milenio,

que llevaba por título “Nosotros los pueblos” (A/54/2000), recurrí a las palabras iniciales de la Carta de las Naciones Unidas para poner de relieve que las Naciones Unidas, al tiempo que son una Organización de Estados soberanos, encuentran en esas necesidades su razón de existir, y tienen en definitiva la obligación de atenderlas. Para ello, tal como dije cuando fui elegido por primera vez hace ocho años, debemos tratar de “perfeccionar el triángulo del desarrollo, la libertad y la paz”.

13. Los autores de la Carta lo vieron con toda claridad. Al proponerse preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, entendieron que esta empresa no tendría éxito si se abordaba con estrechez de miras. Por ello decidieron crear una organización dedicada a velar por el respeto de los derechos humanos fundamentales, a establecer condiciones en que pudieran mantenerse la justicia y el imperio de la ley y a “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

14. He puesto a este informe el título “Un concepto más amplio de la libertad” para hacer hincapié en la pertinencia actual de la Carta de las Naciones Unidas y para destacar que es necesario promover sus propósitos en la vida de cada hombre y de cada mujer. La interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano.

15. Aunque pueda votar para elegir a sus dirigentes, un joven con SIDA que no sabe leer ni escribir y vive amenazado por el hambre no es verdaderamente libre. Del mismo modo, aunque gane suficiente para vivir, una mujer que vive bajo el peligro de la violencia cotidiana y que no tiene voz sobre la forma en que se gobierna su país no es verdaderamente libre. El concepto más amplio de la libertad supone que los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación. También deben verse

libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida. Ciertamente, todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad y el desarrollo.

16. El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la “causa” de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo. Asimismo, un acto catastrófico de terrorismo en una parte del mundo, por ejemplo un atentado contra un importante centro financiero de un país rico, podría afectar las perspectivas de desarrollo de millones de personas al otro lado del mundo al provocar graves trastornos económicos y sumir en la pobreza a millones de personas. Por otra parte, los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo.

17. Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar. En este nuevo milenio, la labor de las Naciones Unidas debe poner al mundo más cerca del día en que todas las personas sean libres para elegir el tipo de vida

que quieren vivir, puedan acceder a los recursos que harán que esas opciones tengan sentido y tengan la seguridad que les permita disfrutarlas en paz.

C. El imperativo de la acción colectiva

18. En un mundo de amenazas y desafíos interconectados, interesa a todos los países dar una respuesta eficaz a todos ellos. Por eso la causa de una libertad más amplia sólo puede promoverse mediante una cooperación extensa, profunda y sostenida a nivel mundial entre los Estados. Esa cooperación es posible si las políticas de cada país tienen en cuenta no sólo las necesidades de los propios ciudadanos sino también las necesidades de los demás. Además de promover los intereses de todos, esta clase de cooperación es también un reconocimiento de nuestra humanidad común.

19. Las propuestas que figuran en el presente informe tienen por objeto fortalecer los Estados y permitirles servir mejor a sus pueblos trabajando juntos sobre la base de principios y prioridades compartidos: después de todo, esta es precisamente la razón de la existencia de las Naciones Unidas. Los Estados soberanos son los componentes básicos e indispensables del sistema internacional. A ellos les corresponde garantizar los derechos de sus ciudadanos, protegerlos de la delincuencia, la violencia y la agresión y crear el marco de libertad al amparo de la ley que permita a las personas prosperar y a las sociedades desarrollarse. Si los Estados son frágiles, los pueblos del mundo no gozarán de la seguridad, el desarrollo y la justicia a que tienen derecho. Por tanto, uno de los grandes desafíos del nuevo milenio es asegurar que todos los Estados sean bastante fuertes para responder a los numerosos desafíos a que se enfrentan.

20. Sin embargo, esta tarea no pueden hacerla sólo los Estados. Necesitamos una sociedad civil activa y un sector privado dinámico. Ambos ocupan una parte cada vez más amplia e importante del espacio que antes era coto exclusivo de los Estados, y es obvio que los objetivos que aquí se describen no podrán conseguirse sin su total participación.

21. También necesitamos, a nivel regional y mundial, instituciones intergubernamentales ágiles y eficaces que puedan movilizar y coordinar la acción colectiva. Las Naciones Unidas, por ser el único órgano universal del mundo dedicado a atender cuestiones de seguridad, desarrollo y derechos humanos, tienen una responsabilidad especial. A medida que la globalización reduce las distancias en todo el mundo y se crea una interconexión cada vez mayor entre esas cuestiones se van poniendo más de manifiesto las ventajas comparativas de las Naciones Unidas. Sin embargo, también aparecen algunas de sus deficiencias innegables. Debemos reformar la Organización en formas nunca antes imaginadas —mejorando las prácticas básicas de gestión, construyendo un sistema de las Naciones Unidas más transparente, eficiente y eficaz y renovando nuestras principales instituciones intergubernamentales de manera que reflejen el mundo de hoy y promuevan las prioridades expuestas en el presente informe— y debemos hacerlo con una audacia y una rapidez nunca antes vistas.

22. En nuestro intento de fortalecer las contribuciones de los Estados, la sociedad civil, el sector privado y las instituciones internacionales para promover un concepto más amplio de la libertad, debemos asegurar que todos los interesados asuman su respectiva responsabilidad de traducir las buenas palabras en hechos positivos. Por consiguiente, necesitamos nuevos mecanismos que garanticen la rendición de cuentas: la rendición de cuentas de los Estados ante sus ciudadanos, de los Estados entre sí, de las instituciones internacionales ante sus miembros y de la presente generación ante las generaciones futuras. Donde exista esa rendición de cuentas habrá progresos; donde no la haya no cumpliremos nuestros objetivos. Corresponderá a la cumbre que ha de celebrarse en septiembre asegurar que, a partir de ahora, las promesas que se hagan se vayan a cumplir.

Relación de autores

Andrea Álvarez Marín. Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Fue el mejor promedio de la Escuela de Historia en 2006 y 2007. Entre enero de 2009 y julio de 2011 laboró como asistente de investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En setiembre de 2011 iniciará sus estudios de maestría en Salud Pública con un énfasis en Ciencias Sociales en la Universidad de Yale. Entre sus publicaciones están: Álvarez Marín, Andrea y Morales Rivera, Valeria. "Epidemias de los siglos XX y XXI: Representaciones y respuestas sociales ante la aparición del SIDA en Costa Rica (1980-2008)". En: Número especial de la Revista Diálogos. Revista Electrónica de Historia, Universidad de Costa Rica, 2008; Álvarez Marín, Andrea. "El suicidio en la prensa de Costa Rica (1900-1950)". En: Número especial de la Revista Diálogos. Revista Electrónica de Historia, Universidad de Costa Rica, 2010 y Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. "Seguridad humana. Un estado del arte." En: Revista Temas. Cultura, ideología y sociedad, Cuba, octubre-diciembre 2010.

Tatiana Beirute Brealey. Candidata a Máster en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Secretaría General de la FLACSO. Ganadora de una de las becas de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para los Trabajos Finales de Graduación. Ha trabajado como consultora en temas de género, medios de comunicación y seguridad ciudadana para la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, entre otros. Se ha desempeñado como docente de la Universidad de Costa Rica. Ha escrito artículos sobre temas de seguridad, integración regional y género. Entre sus últimas publicaciones está "América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro" (coeditora con Josette Altmann) editora) Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General.

Claudia F. Fuentes Julio. Actualmente es candidata para recibir el Doctorado por parte de la Escuela Josef Korbel de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver. Posee una maestría en Relaciones Internacionales por parte de la Universidad de Kent en Inglaterra. Trabajó durante cinco años como investigadora en la FLACSO Chile en los programas de política internacional, derechos humanos y cuestiones de seguridad en América Latina. Ha sido profesora de Relaciones Internacionales en distintas universidades de Chile y los Estados Unidos. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran "Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean" en colaboración con Francisco Rojas Aravena Secretario General de la FLACSO.

Daniel Luzi Álvarez. Asesor Regional de Seguridad Ciudadana del PNUD para América Latina y el Caribe. Formado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y con estudios de posgrado en Cultura de Paz por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Está elaborando en estos momentos su Tesis Doctoral sobre "La adaptación de herramientas de construcción de paz a contextos de violencia urbana en América Latina". En 1998 empezó a trabajar en el Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la UAB sobre cuestiones de desarme y control de armas ligeras, donde era docente sobre materias relacionadas con seguridad humana. Ha sido asesor de la UNESCO, de UN-LiREC, del Parlamento Europeo y de UNICEF en la elaboración de un análisis sobre el impacto de la violencia armada en la niñez en América Latina y el Caribe. También ha trabajado ampliamente con diversas organizaciones de la sociedad civil en materia de desarme y control de armas ligeras, como Médicos Sin Fronteras, Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam. Algunas de sus investigaciones más recientes son: "Las armas europeas en la perpetuación de la violencia" (proyecto de la Comisión Europea) o "Análisis comparativo de los programas de Desarme, Desmovilización y Reinserción de antiguos combatientes" (financiado por la AECID). Antes de ingresar en el PNUD, Daniel Luz era el coordinador de investigación e incidencia política de la ONG brasileña Viva Rio, donde se

encargaba de los programas de control de armas, violencia juvenil organizada, reforma del sector de seguridad y política de drogas.

Alfredo Santillán. Profesor-Investigador del Programa de Estudios de la Ciudades. Cursa para optar al grado de Doctor en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. Además posee una Maestría en Ciencias Sociales con mención en Antropología Social de la FLACSO. Ha participado en encuentros académicos en Ecuador y en países como Colombia, Argentina, Chile, Estados Unidos, México sobre temas de seguridad ciudadana y violencia, exclusión urbana, y cultura e imaginarios urbanos. Ha sido consultor en temas de Desarrollo y participación comunitaria entre los años 1998 y 2003. Entre su amplia gama de publicaciones se encuentran “Ciudad Segura, Debates sobre Seguridad Ciudadana”, “Aportes para una agenda ampliada de investigación en Seguridad Ciudadana” en: *Ciudad Segura 3, Nuevas problemáticas en Seguridad Ciudadana*. “Introducción: mirar la ciudad desde la cuestión social”, en: *Las ciudades y la cuestión social*.

Francisco Rojas Aravena. Secretario General de FLACSO. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO, (2004-a la fecha). Director de FLACSO – Chile (1996-2004). Fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. Profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute (OSI). Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Es miembro de

la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en español, México, del Consejo Asesor de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*, España y del Comité Editorial de la Revista Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Es autor y editor de más de medio centenar de libros. Entre sus últimas publicaciones destacan Francisco Rojas Aravena (coordinador). *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana*. FLACSO Secretaria General, San José, Costa Rica, 2011 (www.flacso.org). Francisco Rojas Aravena y Andrea Alvarez Marín (editores). *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina. 2011 (www.editorialteseo.com). Francisco Rojas Aravena y Andrea Alvarez Marín (editores). *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*. Montevideo, Uruguay, 2011 (www.flacso.org y www.unesco.org.uy). Francisco Rojas Aravena (editor). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: la Construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina, 2011 (www.editorialteseo.com). Francisco Rojas Aravena. *VII Informe del Secretario General de FLACSO. La Década Latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*. FLACSO Secretaria General, San José, Costa Rica, 2011 (www.flacso.org).

La Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el contexto de la inauguración de su sede central y siguiendo el mandato que, desde sus inicios en 1957 la concibe como espacio regional autónomo para contribuir a la integración y el desarrollo latinoamericano y caribeño, tuvo el objetivo de celebrar un ciclo de seminarios internacionales en torno a las temáticas de integración regional, modelos de desarrollo, seguridad y desarrollo humano, migraciones en la región, relaciones transfronterizas y cooperación Sur-Sur. Este ciclo de seminarios posibilita diseminar conocimientos, compartir experiencias, dialogar sobre buenas prácticas y contribuir con el proceso de creación de políticas públicas.

Esta publicación recoge las ideas centrales expuestas por diversos autores y autoras acerca del debate existente sobre el concepto de seguridad humana. Este debate recogido en esta publicación busca promover la adopción de un concepto más integral de seguridad humana que responda a las amenazas no tradicionales con un fuerte acento no militar.

