

Seguridad humana y Derechos humanos en el Derecho internacional: encrucijadas y posibilidades

“El Estado, como sociedad política, requiere de un Gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad. Requiere también el recto ejercicio de la autoridad, que no es el mero dominio de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, y la defensa y protección de la persona y del bien colectivo. Por lo tanto, el Estado no debe desconocer los derechos esenciales de la persona y de las comunidades intermedias...”

Partido Acción Nacional, Proyección de los Principios de Doctrina, 1965¹

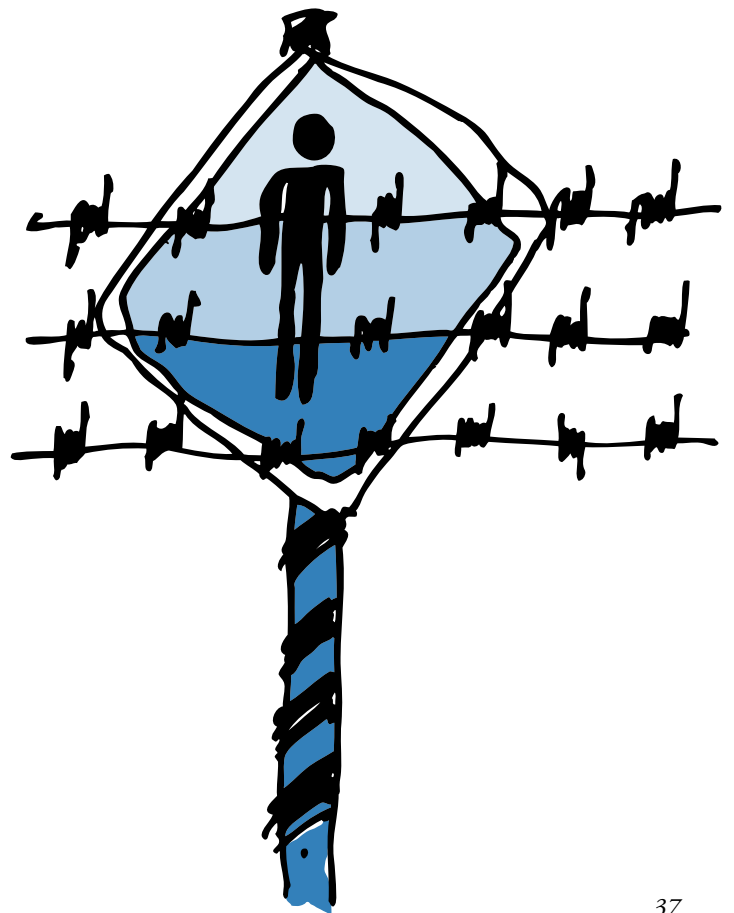
E. Dorothy Estrada Tanck

El amplio espectro de riesgos que enfrentan las personas en esta era global no se puede entender ni atender plenamente a través de las políticas públicas tradicionales y los conceptos de seguridad del Estado y seguridad nacional.²

Los conceptos por largo tiempo aceptados de seguridad nacional o seguridad militar, centrados en el Estado territorial, no son aptos para analizar muchos factores de riesgo, amenaza o cambio inesperado en la vida cotidiana de las personas causados por otras inseguridades como la pobreza, los daños ambientales, las enfermedades epidémicas globales, los desastres naturales y la violencia de género. Todos estos

¹ Aprobada en la XVIII Convención Nacional del PAN con fecha 16 de mayo de 1965. Las citas se toman del punto 3 del documento, “El Estado”, a través del cual se desarrolló el principio original del mismo numeral y nombre del documento Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobado por la Asamblea Constituyente del PAN en las sesiones del 15 y 16 de septiembre de 1939.

² Fukuda-Parr, Sakiko, “New Threats to Human Security in the Era of Globalization”, en Lincoln Chen, Sakiko Fukuda-Parr y Ellen Seidensticker (editores), *Human Insecurity in a Global World*, Harvard, Harvard University Press, 2003, pp. 1-13. Traducción propia de las partes relevantes del texto. Todas las referencias y las citas originalmente escritas en inglés que se incluyen en el presente artículo, se presentan en traducción propia al español.



elementos de amenaza que afectan los derechos de las personas y su dignidad, por lo general no han sido considerados como riesgos que pueden estar relacionados con la seguridad, misma que el Estado tiene obligación de promover y proteger. Tales amenazas a menudo se vuelven invisibles en el debate público que frecuentemente centra su preocupación en la seguridad nacional del Estado, o en algunos casos en la seguridad pública referida sólo a la lucha contra la delincuencia o los conflictos abiertamente violentos.

Puede alegarse que la atención fragmentada a cada uno de estos problemas no ofrece un enfoque integral hacia fenómenos que en realidad están relacionados entre sí y por lo tanto limita el desarrollo de soluciones más estructurales a las violaciones de derechos humanos que pudieran derivarse de tales situaciones.³ Por lo tanto, el concepto de seguridad humana, centrada en el individuo y no en el Estado, surge como un posible medio para examinar y enfrentar todas estas condiciones, resulten o no de conflictos entre Estados e independientemente del hecho de que se produzcan en el contexto de conflictos armados.

La noción de seguridad humana, construida e impulsada en el ámbito internacional, ofrece una interesante oportunidad para analizar más a fondo su relación con los derechos humanos, otro concepto de gran relevancia internacional, especialmente en el terreno jurídico. Sin embargo, “a pesar de su relevancia para cuestiones centrales del derecho internacional, la seguridad humana hasta hace poco ha recibido poca atención de juristas internacionalistas”.⁴ Por ello, resulta im-

portante examinar la posible trascendencia de la noción de seguridad humana para la comprensión y práctica de los derechos humanos bajo el Derecho Internacional.

La revisión de los puntos de conexión entre la seguridad humana y el derecho internacional puede contribuir también a mejor entendimiento del concepto de seguridad humana y la evaluación de su posible utilidad, puesto que hay todavía muchas definiciones dispersas entre los círculos académicos, las organizaciones internacionales y los Estados que promueven esta idea de la seguridad.

Por lo tanto, los objetivos específicos de este ensayo son: 1) Presentar una visión general de las diferentes concepciones de la seguridad humana, de las críticas hacia el enfoque de seguridad humana, de los ejercicios prácticos de medición de la seguridad humana, y evaluar la definición más útil de seguridad humana para adoptarla como definición de trabajo, y 2) Analizar críticamente la forma en que se relaciona la seguridad humana con el derecho internacional y si los elementos de la definición de trabajo de la seguridad humana se reflejan en el Derecho Internacional en general, y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en particular (aunque el concepto no se nombre específicamente como tal).

Mediante el estudio de estos puntos, el artículo presenta algunas formas en que la seguridad humana puede contribuir a una comprensión más integrada y holística de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, y al mismo tiempo, propone enfoques por los cuales la noción de seguridad humana se volvería más precisa a través de un análisis desde el Derecho Internacional, especialmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y con ello definir más claramente su alcance y contenido. A través de este examen, el trabajo tiene como objetivo evaluar algunas de las limitaciones y potencialidades de la noción de seguridad humana a nivel local, nacional e internacional, más allá de sus dimensiones políticas, mediante su estudio a través de las lentes del Derecho Internacional.

³ En este sentido, véase Alkire, Sabine, “Concepts of Human Security”, en *Human Insecurity in a Global World*, op. cit., pp. 33-34.

⁴ Von Tigerstrom, Barbara, *Human Security and International Law. Prospects and Problems*, Hart Publishing, Oxford y Portland Oregon, 2007, página de Introducción. Sin embargo, debe resaltarse que existen ciertos signos de esperanza en el ámbito internacional (al menos en el terreno político si no jurídico), cuando se observan las modificaciones en el discurso sobre seguridad de países dominantes en las relaciones internacionales en la materia como Estados Unidos, por ejemplo: “Es indudablemente cierto que el desarrollo rara vez se arraiga sin seguridad, es también cierto que la seguridad no existe si los seres humanos no tienen acceso a suficientes alimentos o agua limpia, o al medicamento que necesitan para sobrevivir. No existe seguridad cuando las niñas y niños no pueden anhelar una educación de calidad o no se puede aspirar a un trabajo para sostener una familia. La ausencia de esperanza puede pudrir a una sociedad desde dentro”; Barack Obama, Comentarios en la aceptación del Premio Nobel de la Paz, 10 de diciembre de 2009, Oslo, Noruega.

Las concepciones cambiantes de la seguridad y la evolución de la seguridad humana

Tradicionalmente, la seguridad ha sido considerada un asunto del Estado, tanto como el sujeto a cargo de proveerla a las personas bajo su jurisdicción, así como el objeto digno de protección y regulación a través de leyes y políticas públicas. La seguridad de los seres humanos individuales, en cambio, ha sido ampliamente ignorada.⁵

Por lo tanto, la forma moderna de la seguridad humana surge como una respuesta post-Guerra Fría frente a las amenazas que habían sido ignoradas por las concepciones estatistas de seguridad militar, territorial y nacional,⁶ así como a los nuevos riesgos que plantea el proceso de globalización e intensificación de las relaciones transnacionales, tales como los conflictos violentos dentro de los Estados (y no sólo entre los Estados tal como había sido generalmente el foco),⁷ las caídas económicas repentinas, los peligros ambientales y las enfermedades infecciosas mundiales como el VIH/SIDA, todo lo cual crea vulnerabilidades interrelacionadas para las personas en todo el mundo.

Esta idea contemporánea de la seguridad humana se esboza por primera vez en 1993 por

⁵ MacFarlane, Neil S. y Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN. A Critical History*, Bloomington, Indiana University Press, United Nations Intellectual History Project, 2006, p. 19. MacFarlane and Foong Khong, op. cit., p. 20.

⁶ MacFarlane y Foong Khong, op. cit., p. 20.

⁷ Salvo especificación en contrario, el término "conflicto violento" se entiende en este documento como una situación en la cual la fuerza armada es utilizada por el Estado o por cualquier otro agente en el contexto de cuestiones disputadas. Aunque debe notarse que esta es una definición estrecha y que hay otras formas de "conflicto violento" o de "violencia" en general, dado que éste es el significado que se atribuye al término de seguridad humana en el informe Seguridad Humana Ahora y otros documentos sobre el tema, será el que se emplee para efectos de coherencia y claridad. Véase Comisión de Seguridad Humana, *Seguridad Humana Ahora*, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003, pp. 22, 23 y 60, el cual destaca que las estimaciones del número de la gente muerta como resultado de conflicto violento reflejan generalmente solamente muertes relacionadas con batallas: Se estima que entre 1945 y 2000 más de 50 millones de personas murieron en guerras y conflictos. Pero muchas más personas mueren de las consecuencias de encontrarse dentro de un conflicto -de la destrucción de infraestructura, del derrumbamiento de los servicios médicos esenciales y de la carencia del alimento. Sin embargo, esos datos no están disponibles o no son incluidos en los estudios tradicionales sobre el tema. Véase también los documentos publicados por el Human Security Report Project: *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Columbia, Canadá, Oxford University Press, 2005; *Human Security Brief 2006*, Human Security Centre, University of British Columbia, Canadá, mismos que se refieren a "conflicto violento", sea surgido por violencia delictiva o política, como uno que hace uso de la fuerza; y *MiniAtlas on Human Security 2008*, Simon Fraser University-School for International Studies, The World Bank-Human Security Research Group, Notes on Terminology, p. 66, que específicamente hace equiparable el "conflicto violento" al "conflicto armado", que se define como "violencia política entre dos partes que involucra la fuerza armada y que causa por lo menos 25 muertes en batalla al año".

el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y luego se articula plenamente por Mahbub ul-Haq en el Informe Anual sobre Desarrollo Humano de 1994 elaborado por el PNUD.⁸

Debemos recordar que precisamente en 1993, la Declaración y Programa de Acción de Viena puso fin a la discusión histórica de la Guerra Fría sobre la jerarquía de los derechos civiles y políticos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) o viceversa, y aclaró que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí",⁹ adoptando así una comprensión integral de los derechos humanos. Por lo tanto, no es mera coincidencia que el PNUD también haya promovido una visión amplia del desarrollo humano y haya incluido en su ámbito de aplicación la revisión de la seguridad humana.

Para el PNUD, siguiendo la redacción original de la Carta de Naciones Unidas (NU) de 1945 (que expresa en su Preámbulo el compromiso de las Partes de "promover el progreso social y mejores niveles de vida con un concepto más amplio de libertad"), hay dos condiciones que pueden fomentar la seguridad humana, la libertad del temor y la libertad de la miseria.¹⁰

Por lo tanto, la seguridad humana tal como se concibe por el PNUD, tiene dos aspectos principales: 1) La seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, y 2) la protección contra perturbaciones repentinas y dañinas en los patrones de vida diaria, ya sea en los hogares, los puestos de trabajo o las comunidades. Estas amenazas pueden existir en todos los niveles del ingreso nacional y de desarrollo. Con base en esta definición, según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, las amenazas a la seguridad humana se pueden agrupar en siete categorías:

⁸ PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano, 1993 y 1994*, en <http://hdr.undp.org/en/reports/>

⁹ Artículo 5, Declaración y Programa de Acción de Viena, Asamblea General de Naciones Unidas (NU), Conferencia Mundial de Derechos Humanos, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

¹⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, p. 24, en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf

- 1.- Seguridad económica
- 2.- Seguridad alimentaria
- 3.- Seguridad sanitaria
- 4.- Seguridad ambiental
- 5.- Seguridad personal
- 6.- Seguridad comunitaria
- 7.- Seguridad política¹¹

En 2003, la Comisión de Seguridad Humana (CSH), un grupo de expertos presidido conjuntamente por Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, y Sadako Ogata, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, publicó el informe *La seguridad humana ahora*, que también se construye sobre la posición original referida en la creación de Naciones Unidas en relación con la libertad del temor y la libertad de la miseria.¹²

La CSH da la siguiente definición: La seguridad humana significa proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se desarrollen las libertades humanas y la realización humana. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, las libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de amenazas y situaciones críticas (severas) y penetrantes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en las fortalezas de las personas y sus aspiraciones. Significa crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en conjunto brinden a las personas los elementos básicos para la supervivencia, la subsistencia y la dignidad.¹³

El informe también subraya que la seguridad del Estado y la seguridad humana son complementarias, dado que la segunda aborda las inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad del Estado.¹⁴ La CSH se refiere a las amenazas procedentes

de la violencia, pero también de la pobreza, la mala salud, y el analfabetismo, y destaca el hecho de que el conflicto y la privación están relacionados entre sí.¹⁵ Sin embargo, el informe se enfoca en el cambio abrupto como un riesgo a la seguridad, en lugar de mirar niveles absolutos de privación, por ejemplo, en el caso de “caídas económicas repentinas”.¹⁶ Muchas amenazas afectan a las personas en todos los niveles, tanto a los ricos como a los pobres, por ejemplo, los riesgos ambientales y la falta de agua o la propagación del VIH/SIDA, que es alta en los países pobres, así como en los países en transición a la democracia y las economías de mercado,¹⁷ un dato interesante si se piensa en el caso de México. No obstante, el informe también señala que entre otros factores que pueden condicionar la exposición a las amenazas, tales como género, edad o etnia, la gente en una situación de pobreza o marginación se encuentra en un nivel más alto de riesgo y vulnerabilidad para hacer frente a estas amenazas.¹⁸

Al referirse a la relación entre la seguridad humana y los derechos humanos, el Informe afirma que:

“...los derechos humanos y los atributos que se derivan de la dignidad humana constituyen un marco normativo y un punto de referencia conceptual que necesariamente debe aplicarse a la construcción y puesta en práctica de la noción de seguridad humana. De la misma manera, sin perjuicio de considerar a las normas y principios del derecho internacional humanitario como componentes esenciales para la construcción de la seguridad humana, se hace hincapié en que esta última no puede limitarse a las situaciones de conflictos armados presentes o pasados, sino que es un instrumento generalmente aplicable”.¹⁹

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el desarrollo de sus conclusiones, el informe centra

¹¹ Ibid., pp. 23-25, en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf

¹² Comisión de Seguridad Humana, *La seguridad humana ahora*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana, 2003.

¹³ *La seguridad humana ahora*, op. cit., p. 4.

¹⁴ Ibid., pp. 1, 4 y 10. Cita tomada de la p. 4.

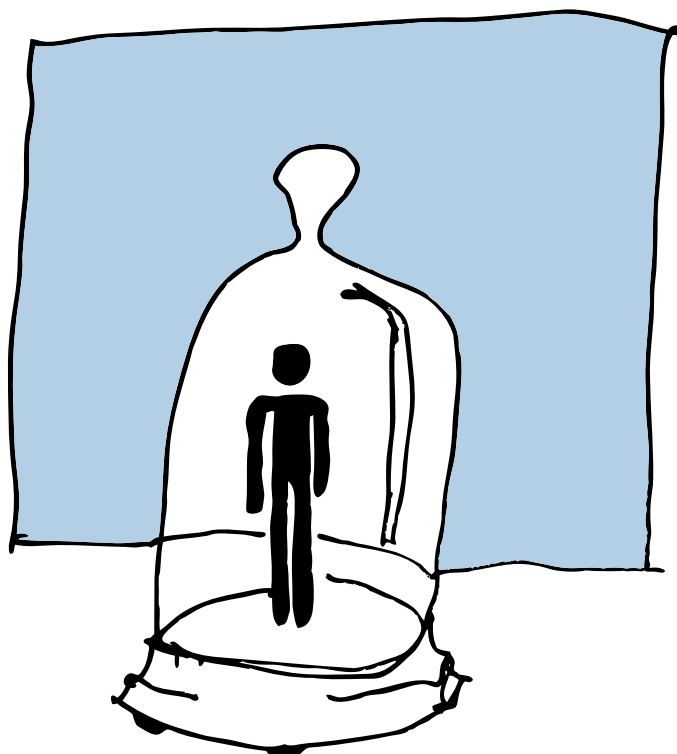
¹⁵ *La seguridad humana ahora*, op. cit., Resumen del Informe, p. 1.

¹⁶ *La seguridad humana ahora*, op. cit., Cuadro 1.3 “Desarrollo, derechos y seguridad humana”, p. 8.

¹⁷ Ibid., pp. 15-19 y 96.

¹⁸ Ibid., p. 95.

¹⁹ Human Security Now, op. cit., p. 145.



su análisis más en las situaciones de hecho valorados como amenazas, que en una evaluación normativa en relación con la condición de disfrute de los derechos humanos y los riesgos que se enfrentan en lo que respecta a su protección.

Se han realizado varias preguntas y críticas a la noción de seguridad humana como conceptualmente incorrecta, demasiado amplia y vaga para ser útil en la práctica,²⁰ o incluso como una idea susceptible de ser objeto de abuso en detrimento de algunas de las personas más vulnerables, como los refugiados (especialmente a la luz del discurso post-11 de septiembre en materia de seguridad).²¹

Es verdad que la noción de “riesgo” está basada en la interpretación de una serie de factores empíricos como constitutivos de peligro, y en ese sentido la seguridad es un fenómeno intersubjetivo más que una condición objetiva. Dado que se basa en percepciones de bienestar, las cuales son socialmente construidas, existe la posibilidad de que el concepto se utilice

por diferentes grupos de poder de forma destructiva. Sin embargo, la terminología de derechos humanos y desarrollo humano también ha sido utilizada en formas que ponen en peligro los valores que dichas ideas intentan proteger, y ello no parece razón suficiente para abandonar estas concepciones del derecho internacional moderno.²² En un tono más constructivo, se puede subrayar que la contribución de la seguridad humana reside en haber alejado el foco, al menos en algunos aspectos, de las concepciones de seguridad nacional centradas sólo en el Estado a las consideraciones de seguridad centradas en las personas.²³

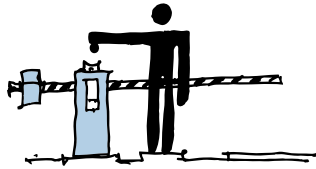
Asimismo, podemos encontrar en la seguridad humana un fuerte potencial político para provocar una renovación en el debate de la seguridad que incluya un enfoque más basado en los derechos humanos, así como la posibilidad de actuar como un contrapeso sobre todo des-

²⁰ Véase Tadjbakhsh, Shahrbanou, programa “Human Security: 60 minutes to Convince”, discusión realizada en la UNESCO el 13 de septiembre de 2005.

²¹ Freitas, Raquel, “Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment”, en *Refugee: Canada's periodical on refugees*, Vol. 20, No. 4, 2002, pp. 37 and 36.

²² En esta línea véase MacFarlane and Foong Khong, op. cit., y Freeman, Michael, “Beyond capitalism and socialism”, en *Human rights and Capitalism. A Multidisciplinary Perspective on Globalisation*, editado por Janet Dine y Andrew Fagan, Reino Unido, Edward Elgar, 2006, pp. 3-27.

²³ Véase Owen, Taylor, “Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition”, in *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, International Peace Research Institute, Oslo, Norway, Sage Publications, 2004, pp. 373-387.



pués del 11 de septiembre y los riesgos para el disfrute de los derechos humanos derivados de la lucha actual por la seguridad en el plano internacional, así como problemas más localizados en el nivel nacional o local a través del uso de los conceptos de seguridad del Estado (utilizado en el caso de los territorios palestinos ocupados) o la seguridad pública (como en el contexto de América Latina).

Cabe señalar que a pesar del hecho de que los documentos de las Naciones Unidas han adoptado un concepto amplio de seguridad humana, las posiciones de los Estados, el debate académico, así como la medición de los ejercicios de la seguridad humana, se han fragmentado básicamente en dos posiciones.

Resumiendo estas posiciones, encontramos las concepciones siguientes:

1) La seguridad humana como la protección de un conflicto violento, ya sea que se derive o no de un conflicto armado entre Estados, es decir, también los conflictos derivados de la violencia política o criminal (normalmente conocida como la ‘definición estrecha’ más relacionada con la libertad del temor), que se podría considerar principalmente afecta al derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal y a la integridad física. En esta categoría, podemos localizar el Human Security Report, expedido por la Universidad de British Columbia en Canadá.²⁴ Si bien reconoce que “el hambre, las enfermedades y los desastres naturales actualmente matan a más personas que la guerra, el genocidio y el terrorismo combinados”,²⁵ este informe ha estado midiendo desde el año 2005 las condiciones de la seguridad humana en el mundo, relacionándola a los conflictos violentos y haciendo hincapié en los (hasta ahora olvidados) conflictos intraestatales.

2) La seguridad humana como la defensa contra

los riesgos relacionados con aspectos de desarrollo y condiciones socio-económicas (la ‘definición amplia’ más relacionada con la libertad de la miseria), un enfoque que se mantiene más cerca de los DESC. Bajo este punto de vista, encontramos por ejemplo, la propuesta de G. King y C. Murray que tratan de concretar la definición de seguridad humana como la “expectativa de años de vida sin experimentar la situación de pobreza generalizada”.²⁶

Por lo tanto, parecería que el debate sobre la seguridad humana ha reproducido en cierta medida la división de los derechos humanos de la Guerra Fría (derechos civiles y políticos / DESC), desde el punto de vista de la importancia jerárquica de los derechos (haciendo relación con la clasificación de riesgos), así como en aspectos relativos a la utilidad y la viabilidad (política o práctica) del cumplimiento de dichos derechos o la protección contra dichos riesgos.

Definición de trabajo: un puente para conectar la encrucijada

Hay algunas definiciones de consenso que intentan superar el debate ya descrito, permaneciendo fieles al enfoque integrado de la seguridad humana, pero al mismo tiempo buscando un concepto viable que permita su impacto práctico.

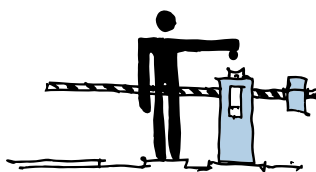
Owen Taylor ha propuesto una definición ‘umbral’, que hunde sus raíces en la definición original del PNUD, que a su juicio ofrece una propuesta conciliadora frente a lo que con frecuencia se ha caracterizado como un debate fracturado. Él sugiere que el hecho de limitar la inclusión de las amenazas por su severidad, y no por su causa, salva la brecha entre los defensores de la definición amplia y los de la estrecha, atiende las muchas críticas al concepto, y proporciona una agenda política clara que puede operar en diversas escalas.²⁷

²⁴ El Human Security Report Project, coordinado por Andrew Mack, fue transferido en mayo de 2007 del Centro de Seguridad Humana del Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, a la Escuela de Estudios Internacionales del Simon Fraser University en Canadá. Esta Escuela ha continuado con la tarea de elaborar el informe anual.

²⁵ Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Human Security Centre, University of British Columbia, Canadá, Oxford University Press, 2005, p. VIII.

²⁶ King, Gary y Christopher J.L. Murray, “Rethinking Human Security”, en *Political Science Quarterly*, 2004, pp. 586-610. En su definición, la “pobreza generalizada” significa “caer por debajo de umbrales críticos en cualquier terreno del bienestar”; para lo cual también proponen un análisis y categorías de los “Terrenos del Bienestar”.

²⁷ Véase Owen, Taylor, “Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition”, en *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, International Peace Research Institute, Oslo, Noruega, Sage Publications, 2004, pp. 373-387.



Así, con base en la clasificación de 1994 del PNUD sobre los tipos de inseguridad, pero también en la idea de amenazas elaborada por el Informe 2003 de la Comisión de Seguridad Humana, Owen proporciona una definición útil de la seguridad humana como “la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas respecto de amenazas críticas y generalizadas en materia medioambiental, económica, alimentaria, de salud, política y personal”.²⁸

En cuanto a los criterios para la elaboración de la línea del umbral (si el número de muertes o los costos monetarios, por ejemplo), el autor propone que lo mejor es considerar esta línea como política. De una manera similar al hecho de que “no hay una lista fija para lo que es y no es una amenaza a la seguridad tradicional, las amenazas contra la seguridad humana serían decididas por las organizaciones internacionales, los gobiernos nacionales y las ONG. Al igual que con la seguridad tradicional, lo que es una amenaza para la comunidad mundial es diferente de lo que es una amenaza para una nación o región. La línea está fijada por las prioridades políticas, la capacidad y la voluntad”.

En este sentido, subraya que la primera oportunidad y la responsabilidad principal de garantizar la seguridad humana deben recaer en los gobiernos nacionales. Sin embargo, si las amenazas de cruzar el umbral de la seguridad humana son causadas por los propios gobiernos o si los gobiernos son incapaces de proteger a su población en contra de ellas, la comunidad internacional debe realizar acciones.²⁹

Se podría señalar que para llevar a cabo esta última opción (que sigue siendo un tema debatido), los criterios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional

general tendrían que ser observados.³⁰ En cualquier caso, parece coherente estar de acuerdo con la idea de que la seguridad humana “como un umbral más allá del cual una amplia gama de cuestiones se convierten en algo similar, algo que requiere la respuesta política unificada concedida a las amenazas a la seguridad, se puede aplicar a cualquiera de las conceptualizaciones existentes”.³¹

Se considera que un enfoque adecuado de la definición de Owen en cuanto a cuáles aspectos de la vida política y social entran en la seguridad humana y cuáles son dejados de lado, es que se centra en la cuestión del riesgo, en lugar de en la cuestión de los derechos. En consecuencia, se podrían estudiar las situaciones (elemento fáctico) y las valoraciones (elemento evaluativo) de los niveles de riesgo y vulnerabilidad, y relacionarlas con los niveles de disfrute de los derechos humanos, a fin de obtener conclusiones útiles. Para ello, uno se basaría en la jurisprudencia y el trabajo interpretativo de los mecanismos internacionales de derechos humanos y se analizarían estas normas e interpretaciones a través de la noción orientativa de la seguridad humana, lo cual ayudaría a poner énfasis en la obligación fundamental del Estado de llevar a cabo acciones de prevención, así como acciones de atención, frente a los riesgos y vulnerabilidades que afectan los derechos de las personas y su seguridad en general.

En un intento de tener en cuenta los principales elementos descritos, podemos adoptar como definición de la seguridad humana la protección contra los riesgos graves, las vulnerabilidades y los cambios repentinos que coloca a los seres humanos, su vida cotidiana, sus derechos humanos y su dignidad, en el centro de atención.

²⁸ Ibid., p. 383. La categoría de “seguridad comunitaria” propuesta por el PNUD no se incluyó a propósito en la definición de Owen, dado que, como él lo explica, “Siento que entra en conflicto con la primera parte de la definición, limitando la seguridad humana a las amenazas críticas y generalizadas al núcleo vital. No me parece que la integridad cultural, aunque innegablemente importante, quepa dentro de esta concepción”, nota al pie no. 17 en la p. 383.

²⁹ Owen, Taylor, op. cit., p. 384.

³⁰ En este sentido, una de las opciones para establecer los criterios para la intervención humanitaria ha sido propuesto por la Comisión Internacional sobre la Soberanía y la Intervención Estatal a través de su informe La Responsabilidad de Proteger (diciembre 2001), aunque permanece como un tema altamente controvertido.

³¹ Owen, Taylor, op. cit., p. 384.

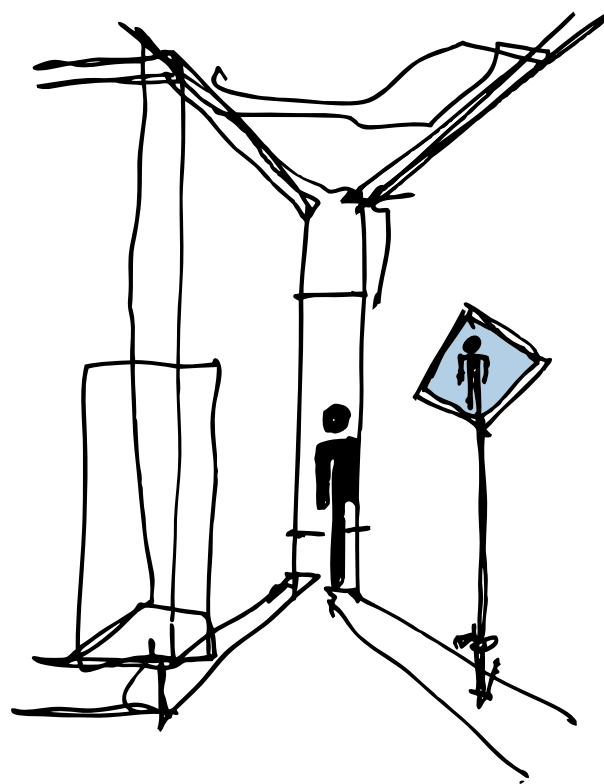
Seguridad humana y derechos humanos

En relación con la intersección entre la seguridad humana y los derechos humanos, pueden encontrarse diversos puntos de encuentro. Por razones de necesaria brevedad del presente artículo, sólo se mencionan algunos de estos puntos para profundización posterior.

En primer lugar, derivado de un análisis normativo, se puede considerar a la seguridad como un derecho humano, pero limitado al derecho a la seguridad personal (artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y artículo 9, 1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y al derecho a la seguridad social (artículos 22 y 25, 1. y 2. de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y artículo 10, 1. y 2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), así como cierta noción de un derecho a la seguridad internacional de acuerdo con el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Hay quien ha sostenido que existe un “derecho emergente” a la seguridad humana, que consistiría en la facultad de la persona de exigir protección contra los siete tipos de amenazas correlacionadas a las categorías de inseguridades identificadas por el Informe de 1994 del PNUD.³² Sin embargo, se considera que no existe aún suficiente base para afirmar que existe un derecho a la seguridad humana e incluso, tal vez no sería deseable que así fuera, si se busca mantener la capacidad de la seguridad humana como concepto unificador, con fuerte potencial orientador y transformador.

Un segundo punto de encuentro puede destacarse si se piensa por ejemplo en el concepto de libertad de la miseria promovido por la definición de seguridad humana, pues se hace evidente el vínculo de esta concepción con los derechos económicos, sociales y culturales. En este tenor, la idea de seguridad humana nos permite subrayar la necesidad de considerar el respeto a estos derechos, pero también los mecanismos de



justiciabilidad para su cumplimiento, como un tema que debe tocar a las preocupaciones políticas y jurídicas en materia de seguridad.

Una tercera conexión se encuentra revisando la idea de amenazas no tradicionales incluidas en el concepto de seguridad humana y la obligación del Estado en materia de prevención y atención de la violencia de género, en especial por lo que concierne a la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La relación entre la defensa de tales derechos, en especial, el derecho a una vida libre de violencia, y la seguridad, queda claramente establecida en distintos criterios jurisprudenciales, particular y enfatizadamente en la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisamente contra México en el Caso Campo Algodonero. Además de determinar la responsabilidad del Estado en la violación de distintos derechos humanos de las tres mujeres asesinadas en Chihuahua, y víctimas en el análisis del caso, la Corte también resalta que:

Los tres homicidios por razones de género del presente caso ocurrieron en un contexto de discriminación y violencia contra la mujer. No

³² Fernández Pereira, Juan Pablo, *La seguridad humana: un derecho emergente*, Ariel, Barcelona, 2006, pp. 107 y 118.

corresponde a la Corte atribuir responsabilidad al Estado sólo por el contexto, pero no puede dejar de advertir la gran importancia que el esclarecimiento de la antedicha situación significa para las medidas generales de prevención que debería adoptar el Estado a fin de asegurar el goce de los derechos humanos de las mujeres y niñas en México e invita al Estado a considerarlo.³³

Asimismo, el vínculo entre seguridad humana y el disfrute de los derechos humanos de las mujeres, se observa en la indicación de la Corte en relación con algunas de las mujeres sobrevivientes, miembros de las familias de las mujeres asesinadas, en el sentido de que:

...sufren miedo sostenido por los peligros y las amenazas diversas que han padecido, reflejados en hechos que han puesto en peligro su seguridad y su integridad en espacio público, sin que las autoridades hayan dado atención expedita y adecuada a sus demandas. También han padecido sensaciones de soledad y aislamiento por la desconfianza creciente en las autoridades.³⁴

En último y cuarto lugar, la correlación entre seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad democrática, bajo la concepción del sistema interamericano de derechos humanos, ha sido destacada en el informe recientemente emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Por la importancia para México de la labor del sistema interamericano y por referirse a fenómenos que enfrentan distintos gobiernos panistas en el nivel federal, estatales y municipales, se concluye esta sección con algunos de los párrafos del informe que se considera pueden servir de reflexión en torno a la actual política en materia de seguridad:

La seguridad ciudadana es una de las dimen-

siones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Los países de la región hoy presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Por primera vez en décadas, en los países de América Latina, la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población. En estos países el Poder Judicial, el Ministerio Público, las fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítimas del crimen y la violencia.

La CIDH señala en su informe que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales...³⁵

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 463. Énfasis propio.

³⁴ *Ibid.*, párrafo 434. Énfasis propio.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.LV/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafos 2-4 del Resumen Ejecutivo. Énfasis propio.

Algunas conclusiones: la seguridad humana y los derechos humanos, una propuesta para fortalecer el diálogo

El Derecho no puede ni debe permanecer indiferente frente al riesgo. El principal elemento distintivo entre la seguridad humana y los derechos humanos es el elemento de riesgo o vulnerabilidad. En este sentido, con base en la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, se ha propuesto tener en cuenta a través de un enfoque integrado, que todos los derechos humanos constituyen el centro de la seguridad humana, y que el elemento diferenciador, el que une a las dos nociones y hace que sea importante tanto para los derechos como para la seguridad, es precisamente el componente de riesgo o vulnerabilidad, como se señaló en la definición presentada.

Se puede argumentar que la seguridad humana llega a los espacios que los conceptos de seguridad personal, seguridad social y seguridad ciudadana no arriban. Como se vio anteriormente, la seguridad tiene una dimensión de hechos y también una dimensión normativa. En cuanto a su carácter normativo, en términos de derechos humanos, la seguridad humana incluye todos los derechos humanos y abarca tanto el derecho a la seguridad personal y el derecho a la seguridad social previstos en normas internacionales de derechos humanos, así como los elementos de la seguridad ciudadana como se articula en

el sistema interamericano de derechos humanos. Pero también se extiende a los riesgos, amenazas y cambios repentinos que no se consideran por estos conceptos o por estos derechos específicos, por ejemplo, los riesgos para el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano.

Sin embargo, ¿por qué analizar la seguridad humana y no simplemente la suma de todos los derechos humanos? En este sentido, se considera que en el análisis de temas de derechos humanos, en particular, en el estudio de violaciones de derechos humanos, no es suficiente mirar a cada derecho por separado, ni tampoco sólo examinarlos de manera conjunta como un problema monolítico. Más bien, se propone que la seguridad humana tiene un potencial importante para funcionar como un puente de integración entre riesgos correlacionados para los derechos humanos, los cuales colocan a las personas en una situación de vulnerabilidad. El resultado de revisar la conexión entre los diferentes derechos humanos y a la vez analizarlos integralmente se puede considerar, de hecho, como la seguridad humana. Bajo esta luz, la seguridad humana no sólo se refiere a la protección contra los riesgos descritos en la definición de trabajo, sino que se convierte también en una garantía de derechos, es decir, en una condición necesaria para permitir el pleno disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas.

Por lo tanto, se considera adecuado e incluso constructivo utilizar los instrumentos jurídicos internacionales para enfrentar algunos de los nuevos retos para la humanidad que la noción de seguridad humana ha contribuido a identificar, aplicando un enfoque centrado en las personas, retos que en muchos casos se encuentran estrechamente relacionados con la posibilidad de los seres humanos de disfrutar plenamente de todos los derechos humanos.

Por último, se observa que, dado el aumento reciente en el uso de la noción de seguridad humana a través de algunos ejercicios teóricos y prácticos, el tema está adquiriendo un impulso importante, para lo cual los estudios jurídicos deben



tener una respuesta y continuar la reflexión sobre los límites y el potencial de la seguridad humana como un catalizador para la mejora de las vidas y los derechos de todos los seres humanos.

Para trasladar y aplicar estas ideas al caso de México, en un ambiente de creciente violencia e intolerancia, cabría preguntarnos qué concepto de seguridad es el que las políticas de Estado deben fomentar y proteger, pero también cuál visión de la seguridad nos interesa construir como sociedad. Cualquier concepción de la seguridad sin duda debe incluir la protección contra los riesgos a la vida, integridad física y libertad que se causan por la delincuencia organizada, el narcotráfico y el conflicto armado. Si bien es cierto que la preocupación en muchos casos más apremiante es la defensa contra este tipo de violencia, también lo es que una estructura política y social en que existen altos niveles de pobreza, profundas desigualdades socio-económicas, peligros medio-ambientales y de desastres naturales constantes (como se ha observado reciente y dolorosamente en los casos del Huracán Alex y las inundaciones de Tabasco y Veracruz), violencia de género que afecta especialmente a las mujeres y niñas, así como deficiencias y carencias muy fuertes en el sistema de administración de justicia, sobre todo penal, se presentan riesgos gravísimos para los derechos de las personas, entre ellos, precisamente la vida, la integridad física y la libertad.

En este sentido, la seguridad humana efectivamente es un niño a quien la droga no llegó por haber sido interceptada a tiempo, una familia que no fue destruida por la acción violenta del narcotráfico, un hombre que no fue secuestrado por grupos armados. Pero no es sólo eso. También la seguridad humana en México es un niño que no enfermó por desnutrición, una mujer que no fue golpeada o violada en su casa o en la calle, una familia que no se quedó sin hogar por el deslave de una barranca, un joven que no fue herido por fuego cruzado con el Ejército, y una sociedad que cuente con instituciones que no sólo sirvan para detener a las personas sospechosas de intervenir en la delincuencia

organizada, sino también para procesarlas, sentenciarlas y sancionarlas debidamente.

Todo ello implica en un régimen democrático de gobierno y de convivencia social, la construcción y consolidación no sólo del Estado de derecho, sino también del Estado de derechos. Una concepción integral de la seguridad basada justamente en los derechos humanos, en congruencia con los principios fundamentales del PAN, que informe y alimente las normas, políticas públicas y estrategias de seguridad, contribuiría a hacer frente de raíz y de manera más sostenible, trascendente, eficiente y legítima, a los retos tan graves que aquejan al México del siglo XXI y de cara a las generaciones por venir. **B**

