

REFLEXIONES SOBRE LA AGENDA Y LA RED DE SEGURIDAD HUMANA

JUAN ANIBAL BARRIA *

* Abogado. Magister en Derecho Internacional (Universidad de Chile). Consejero. Actualmente trabaja en el Gabinete del Subsecretario de Relaciones Exteriores. Ha sido profesor de Derecho Internacional en las Universidades de Chile, Católica del Perú y de Costa Rica. El presente trabajo es una versión actualizada de la clase que se impartió en el Curso de Derecho Internacional, 1999, que organizan el Comité Jurídico Interamericano y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, instituciones a las que agradecemos por la invitación que nos extendiera. Las opiniones expresadas en el presente trabajo sólo comprometen a su autor y no necesariamente representan el punto de vista de la institución a la que se encuentra vinculado.

1. Orígenes de la concepción de la Seguridad Humana

Nuestro mundo, la “aldea global” está marcada por fenómenos positivos como la internacionalización de las economías; la expansión de la democracia como parámetro de legitimidad política; la mayor conciencia sobre el valor de los derechos y libertades fundamentales; el impacto de las nuevas tecnologías de la información, que acorta distancias y transforma la forma de comunicarnos, por mencionar tan sólo las “luces” más divulgadas y aplaudidas. Empero, la globalización acusa un “lado oscuro”, una faz sombría, expresada en, por ejemplo, incremento de la extrema pobreza, epidemias, brecha digital, terrorismo, aumento del crimen transnacional organizado, crisis financieras o degradación ambiental.

Estamos así frente a males que no reconocen fronteras y que afectan directa, visiblemente a las personas. Se perciben como “otras” causas de inseguridad. Las crisis de nuestros días, cualquiera sea su carácter, no se ven ni se sienten como algo lejano. “...Los problemas no son estrictamente nacionales, se propagan rápidamente a otros países, llegando a afectar directamente a anónimos ciudadanos en todo el planeta, los que mayoritariamente no están ni remotamente conectados con las finanzas internacionales, los flujos de capital o las inversiones bursátiles”.¹

Los peligros de nuestra época, como advertimos, no están circunscritos a un área geográfica determinada, sus secuelas se expanden rápidamente a través del planeta. La comisión de delitos, por ejemplo, que hasta hace algunos lustros atrás, aparecía como una acción exclusivamente territorial, debemos calificarla actualmente como transnacional. Así, la idea, la planificación de un delito se concibe en un país, se lleva cabo en otro y sus beneficios se “lavan” en un tercero.

Es que en el pasado las normas penales eran por definición de impronta interna y de alcance territorial exclusivamente. En nuestros días, en cambio, el derecho criminal internacional, expresado en convenciones multilaterales, comprende nuevas temáticas como el cohecho, la corrupción, el tráfico de drogas, el comercio y producción de armas de fuego, el terrorismo, y se abre paso con fuerza la jurisdicción penal internacional, de competencia cada vez más amplia. La armonización de las legislaciones nacionales así como la adopción de mecanismos de cooperación jurídica global y regional, son medidas indispensables para colocarse en sintonía con la internacionalización de los tiempos modernos.

Por otro lado, la tónica que se ha impuesto es el conflicto intraestatal, no el internacional. En un seminario internacional sobre desarme, que tuvo lugar en

¹ Discurso de Heraldo Muñoz “Carácter estratégico y oportunidades de la globalización para el desarrollo de nuestras regiones”, en Seminario “Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización”, Valparaíso, 7 y 8 septiembre de 2000, en “Publicaciones del Programa Universidades-Gobiernos Regionales”, pág. 48.

Lima en diciembre de 1999, Mélanie Régimbal, expresaba que “mientras el número de conflictos armados entre Estados ha declinado durante los últimos 25 años, el número de conflictos intraestatales ha crecido dramáticamente. De las 103 guerras desde el fin de la guerra fría, 97 han sido internos más que entre Estados (...) durante la I Guerra Mundial solamente el 5% de los heridos eran civiles, hoy esa cifra está más cerca del 80%...”.² Precisamente en estos cuadros de guerra civil, estallidos de nacionalismo y luchas étnicas se han producido sistemáticas y masivas violaciones a los derechos humanos de las poblaciones civiles, particularmente a ancianos, mujeres y niños, que ponen de manifiesto la necesidad, si no la urgencia, de una nueva visión de la seguridad, una visión que subraye el valor y vigencia de las normas humanitarias en todo tiempo y circunstancia, que coloque, en definitiva, al ser humano y su protección en el centro de las preocupaciones gubernamentales.

Estos conflictos armados, ahora civiles, se han visto agravados, a su vez, por el uso extensivo de las armas pequeñas y ligeras, instrumentos que son fáciles de operar, adquirir, producir y desplazar. Estas características han llevado a que sea frecuente su utilización por grupos armados irregulares, fuerzas paramilitares y organizaciones criminales y a que se hayan incrementado tanto su disponibilidad como su proliferación. Su proyección en la vida político- institucional de las naciones, en la instauración de una cultura de violencia y de irrespeto de las garantías individuales, han llevado a incluir esta materia dentro los planteamientos que se formulan sobre la seguridad y, en particular, de nociones que la examinan desde una perspectiva más concentrada en el ser humano.³

Los gravísimos sucesos ocurridos en la ex Yugoslavia, en Ruanda, en Sierra Leona, repudiados por la comunidad internacional y que dieron origen a sendos tribunales ad hoc, contribuyeron –entre otras razones, por cierto- a que se materializara una vieja aspiración de la comunidad internacional: el establecimiento de una Corte Penal Internacional, destinada a castigar crímenes internacionales y hacer efectivas las correspondientes responsabilidades penales individuales: en otros términos, a sancionar la impunidad⁴ y adicionalmente coadyuvar a cicatrizar viejas heridas en sociedades post-conflicto, favoreciendo sus procesos de reconciliación y pacificación. Todo esto sin perjuicio de su extraordinario valor jurídico, al consagrar y sistematizar en un texto positivo los principios de la responsabilidad penal individual.

² Presentación “El concepto de seguridad humana”, de Melina Regimbal, Coordinadora del Programa de Mine-Action del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, en seminario que tuvo lugar en Lima, Perú. (Original en inglés, la traducción es nuestra). No hay otros datos de publicación.

³ Se recomienda el libro editado por United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), de Jayantha Dhanapala, Emb. Mitsuro Donowaki, Swadesh Rana y Lora Lumpe, titulado “Small Arms Control Old Weapons, New Issues”, 1999.

⁴ Sobre esta nueva instancia judicial internacional, véase el completo trabajo del profesor Alvaro Arévalo Cunich, “Consideraciones en torno al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, publicado en “Curso de Derecho Internacional XXV, 1998, Secretaría General de OEA, págs. 289 a 336.

En una época de globalización e interdependencia, la seguridad, en su versión clásica de defensa de la soberanía nacional y de la integridad territorial, resulta una noción insuficiente y precaria para responder adecuada y prontamente a una serie de amenazas que han comenzado a surgir en prácticamente todas las regiones del mundo y que, como nunca antes, aquejan de manera tan concreta a las personas. El carácter y alcance de los nuevos riesgos determina que la preocupación por la seguridad del individuo se extienda más allá de los confines internos.

El factor militar no es dominante en los esquemas modernos de seguridad y las amenazas tradicionales se han sustituido por retos de otra naturaleza y envergadura, por lo que la seguridad del Estado deja de ser un fin en sí mismo, aun cuando sigue admitiéndose que las relaciones pacíficas entre los Estados persisten como requisito necesario para el desarrollo humano y el crecimiento económico-social. Son, finalmente, aproximaciones complementarias.

Surge así una perspectiva innovadora: la *seguridad humana*, término de acuñación reciente en el léxico diplomático, que aparece en el Informe sobre Desarrollo Humano, correspondiente a 1993, elaborado por el PNUD, en el capítulo llamado “*Nuevos conceptos de la seguridad humana*”, en que después de destacar positivamente las restricciones y recortes en los gastos militares, estimula el aprovechamiento de estos recursos en pos de desarrollo humano, de seguridad para la alimentación, el empleo y el medio ambiente de las personas. Esta visión que promueve una sociedad destinada a satisfacer las necesidades concretas de las personas, las cuales además deben ser el eje central de cualquiera filosofía de seguridad, es desarrollada en detalle en 1994 en el informe “*Un nuevo concepto de la seguridad humana*”, en que se afirma lo siguiente: “...Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad. Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana”.⁵

El enfoque del PNUD fue bien acogido: unía adecuadamente la agenda para la paz con la agenda para el desarrollo económico y social. La paz, por tanto, es una característica de un contexto seguro, pero únicamente una característica, que debe asociarse a otras. En esta lógica, la ausencia de conflagraciones bélicas y el incremento de la estabilidad lleva a una menor necesidad de adquisiciones militares, que produce en el largo plazo mayor desarrollo social, disminuyendo la

⁵ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene el siguiente sitio en Internet, en que pueden hallarse –en forma resumida- los informes consignados supra : www.undp.org/hdro;

pobreza y favoreciendo el respeto de los derechos personales y la constitución de gobiernos efectivamente democráticos. Hay una cadena entre derechos humanos, “buen gobierno”, seguridad, desarme y desarrollo. En la prosecución de esos objetivos, una labor coordinada de las agencias internacionales resulta esencial para optimizar los recursos. Empero, el concepto de seguridad contenido en el informe era excesivamente vasto, ya que abarcaba la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunal y la seguridad política.⁶

De acuerdo a lo expuesto, entonces, los objetivos o fines de seguridad deben ser establecidos y alcanzados en términos de necesidades humanas más que estatales; la agenda debe ser de - y para - las personas. A este respecto, ilustrativo es aludir a las minas antipersonales, armas que siempre fueron consideradas como defensivas del territorio nacional, sin importar el inmenso costo que su producción, comercio y uso tiene para la vida, salud e integridad física de las poblaciones civiles. La Convención de Ottawa al proscribirlas, privilegió, en consecuencia, la seguridad de las personas antes que las de los Estados.

El giro renovador que representa la seguridad humana gradualmente va adquiriendo mayor difusión en el sector académico de la región⁷; lentamente irá incorporándose al lenguaje diplomático multilateral (se plantea en los discursos de la Primera Comisión de la Asamblea General de la ONU, de 1999, así como en intervenciones oficiales con ocasión de la preparación de la Cumbre del Milenio⁸ y en las comisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹; es tema

⁶ El término “seguridad humana” se usó en los trabajos preparatorios de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995, Copenhague), pero no se lo menciona en las conclusiones de esa Conferencia.

⁷ Véase, por ejemplo, el trabajo de Donald J. Puchala y Morris J. Blachman, “Las organizaciones internacionales y la seguridad humana en América Latina”, en el libro “La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe”, de Olga Pellicer, Comp., México, 1ª.ed., 1995. No son abundantes los textos en español sobre la materia.

⁸ Con ocasión de la apertura de la Cumbre del Milenio, el 7 de septiembre de 2000, el Presidente W. Clinton sin aludir a la seguridad humana, refirió los nuevos horizontes de la seguridad, al decir: “...nos veremos obligados cada vez más a definir la seguridad de una manera más amplia. Las Naciones Unidas se crearon para preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra...Actualmente nos enfrentamos a otros problemas que matan masivamente, cruzan fronteras y desestabilizan regiones completas: una cuarta parte de todas las muertes que se producen en el planeta están causadas por enfermedades infecciosas como la malaria, la tuberculosis y el SIDA...Hasta que atacemos el vínculo férreo que existe entre la privación, la enfermedad y la guerra no podremos establecer la paz que soñaron los fundadores de las Naciones Unidas...”, en documento S/PV.4194, 4194ª sesión del Consejo de Seguridad, versión provisional, en español.

⁹ En el debate general de la II Comisión de la A.General de la ONU, del 6 de octubre de 1999, el Embajador de Japón Sr. Yukio Satoh, planteó que su país “está abogando para que la comunidad internacional concentre su atención más claramente sobre la seguridad humana y, de esta manera, entienda el significado de la seguridad humana en su más amplio contexto”. (La traducción es nuestra). Press Release de la Misión de Japón ante la ONU.

principal de la Asamblea General de la OEA, en Windsor y uno de los puntos de la agenda de la XIV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, que tuvo lugar en Cartagena de Indias) y progresivamente irá instalándose como orientación de algunas políticas exteriores, v.g. Canadá¹⁰, Chile y Noruega¹¹.

En verdad, en el centro de estos debates se halla la redefinición de la soberanía y de los fines del propio Estado. El Secretario General de la ONU Koffi Annan, por ejemplo, manifestó en su Informe Anual a la Asamblea General de 1999 que “ahora se entiende ampliamente que el Estado está para servir a su gente, y no viceversa”, añadiendo más adelante que las concepciones sobre el “interés nacional” han cambiando desde el fin de la guerra fría y que una “era global, requiere compromisos globales”, por lo que el “interés colectivo es el interés nacional”.¹² Joseph S. Nye, Jr. nos indica que en la “época de la información las preocupaciones humanitarias dominan la atención en un mayor grado que antes...”.¹³

A esta descripción debe agregarse que las personas han cambiado su actitud frente a los problemas mundiales. Su capacidad de acción internacional es crecientemente amplia, sus mapas mentales dejaron de ser locales, sus demandas se han universalizado y hoy son más eficaces a la hora de articular sus propios valores y proyectarlos en términos internacionales, como lo prueban los respaldos a la lucha por los derechos humanos en lugares en que éstos se conculcan o a la causa medio ambientalista en zonas en donde manifiestamente se socava la ecología.

Pero, los nuevos vientos que soplan también afectan al derecho internacional, otrora considerado como un ordenamiento de y para los Estados, al punto que uno de sus publicistas más sobresalientes llegó a decir que era “impensable que puedan existir sujetos de derechos y obligaciones que no sean los Estados”¹⁴ y que la Corte Permanente de Justicia Internacional deslizará el

¹⁰ En el periódico “International Herald Tribune”, del 22 de febrero de 1999, titulado “Ottawa`s New-Age Diplomacy Ruffles Many Feathers in Washington”, se lee la declaración de Lloyd Axworthy sobre el **soft power**, que caracteriza como “a kind of touchy-feely approach to international relations that emphasizes negotiation over confrontation, “human security” over national security and the power of ideas over the power of weapons”.

¹¹ Discurso de la Secretaria de Estado del Ministerio de RR.EE. Aslaug Marie Haga, en el plenario de la Conferencia de Desarme, del 18 de febrero de 1999, en que expresó: “The issues of landmines and small arms demonstrate how important it is to address human security. This fact does not exclude the continued relevance of state security questions. Indeed, human security and state security are interrelated...”.

¹² Ver Press Release, SG/SM/7136, GA79596, ‘Secretary-General Presents His Annual Report To General Assembly’, del 20 de septiembre de 1999, páginas 1 y 5. (La traducción es nuestra).

¹³ En “Redefining the National Interest”, aparecido en la revista “FOREIGN AFFAIRS”, July/August 1999, pag. 31.

¹⁴ D. Anzilotti, “Il Diritto Internazionale nei giudizi interni”, citado en artículo de Domingo

siguiente *obiter dictum* : “...el derecho internacional gobierna las relaciones entre los Estados independientes...”¹⁵; hoy, sin embargo, debe admitir a los individuos, las corporaciones y consorcios, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, actores que conviven con los Estados y que han irrumpido con inédita fuerza en el escenario mundial, llegando a participar activamente en las Conferencias multilaterales y en las negociaciones de tratados. En este sentido, citemos un tratado emblemático de la seguridad humana, el Estatuto de Roma, en cuya conferencia de adopción se acreditaron 236 ONGs, que estuvieron representadas por aproximadamente 450 personas, quienes abogaron por una mayor transparencia en la discusión y presionaron por que ciertos principios no sean ignorados.¹⁶ Reconozcamos, en suma, que los Estados no son los únicos actores del sistema internacional; aunque debe admitirse que los sujetos no tradicionales tampoco han desplazado a los Estados del escenario global, mas sí los han despojado del virtual monopolio que ejercían en el pasado.

Por otra parte, la libertad de acción estatal tiene mayores contrapesos y más estrictas restricciones sustantivas. Una corriente humanista que aboga por la protección de las libertades individuales adquiere relevancia y consistencia. El jurista chileno Santiago Benadava resalta la tendencia contemporánea de “ la humanización del derecho de gentes”, lo que, en su opinión, se refleja “en pactos y convenciones multilaterales relativos a derechos y libertades fundamentales, refugiados y apátridas, prevención y sanción del genocidio, eliminación de la discriminación racial”.¹⁷

En esta línea, cabe subrayar que el trato que un gobierno da a sus nacionales dejó de ser - desde hace ya varias décadas - un asunto de la jurisdicción interna, lo cual importa un hecho revolucionario en las relaciones internacionales. La Carta de San Francisco prescribe, en su art. 55, que la Organización promoverá el “respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”, en tanto que su art. 56, establece el compromiso de los estados miembros de “tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”. Estas disposiciones habilitaron a la ONU para emprender una productiva tarea codificadora de instrumentos y normas que imponen a los Estados obligaciones concretas para asegurar el respeto de las libertades del individuo, sin importar su nacionalidad.

Así, y a diferencia del derecho que regía con anterioridad a la Carta, que

Acevedo, “Relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno”, Revista IIDH, 16, Julio-Diciembre 1992.

¹⁵ Caso Lotus, 1927, P.C.I.J.(Ser. A) , Nr. 10, 18.

¹⁶ Para un desarrollo de los problemas que se generan con esta participación no gubernamental, véase Michael Akehurst, “Modern Introduction to International Law”, 1997.

¹⁷ Santiago Benadava, “Manual de Derecho Internacional Público”, Edit. Jurídica, 3ª.Ed.,1989, págs.13 y 14.

protegía a ciertas categorías de individuos (minorías étnicas, lingüísticas o religiosas) o que garantizaba ciertos tipos de derechos; asistimos a una expansión de instrumentos tanto globales como regionales, que imponen estrictos estándares al comportamiento de los Estados con sus nacionales, cuya aplicación se sujeta a entidades de promoción, defensa y control, las Cortes y comisiones de derechos humanos. El resultado de la acción y decisión de estos órganos se ha traducido en una enjundiosa y rica jurisprudencia, la que paulatinamente se va incorporando a los ordenamientos internos y que los jueces nacionales comienzan a aplicar.

Es en este contexto de desarrollo internacional de los derechos humanos que puede entenderse un planteamiento tan sugestivo como el del *European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy* y el *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights*, organizaciones tan cercanas a la red de seguridad humana, en cuanto a que el “derecho a la seguridad es un derecho humano fundamental”, planteamiento novedoso que no tiene sustento positivo, *lege ferenda*, más que *lex data*; pero que bien podría insertarse en el debate acerca de los “derechos de tercera generación” y eventualmente ser codificados ulteriormente.

Un fenómeno interesante - y que se inscribe en la situación que presenta el derecho internacional contemporáneo- es la expansión de los asuntos regulados por la normativa internacional a materias que antes caían bajo el rótulo del “dominio reservado de los Estados”. En la actualidad, el derecho internacional convencional está abarcando prácticamente todas las esferas de la actividad humana, como lo prueba el creciente número de acuerdos multilaterales adoptados. En una misiva que el Asesor Jurídico de la ONU Hans Corell dirigiera a los decanos de las Facultades de Derecho de todo el mundo¹⁸, leemos lo siguiente: “...el derecho internacional ha pasado a ser un elemento cada vez más importante de la fina trama que nos conecta a todos tanto en el interior de nuestros países como a través de las fronteras(...) En el último siglo, en particular desde la fundación de las Naciones Unidas, el derecho internacional se ha desarrollado como nunca antes...”. De esta forma, el derecho internacional está preparado para acoger los planteamientos doctrinarios de la seguridad humana y de canalizarlos e instrumentarlos en la práctica.

Los horizontes de la seguridad humana no están todavía acotados. Si bien esto aparece como su principal debilidad, paradójicamente constituye una fortaleza, ya que impone el reto - y el deber para quienes comparten este enfoque de la seguridad- de llenar sus vacíos y de precisar su alcance, es decir, de darle una fisonomía concreta. Hacia ese fin deberían converger principalmente los esfuerzos oficiales y privados, hacia ese fin debería apuntar la red.

¹⁸ El texto completo de este llamamiento, puede encontrarse en el siguiente sitio web: <http://www.un.org/law/counsel/info.htm>.

2. La red de la Seguridad Humana

Chile, junto a otras 12 naciones¹⁹, conforma la red de seguridad humana, asociación que hasta ahora ha sostenido dos reuniones ministeriales, en Bergen, Noruega (1999) y en Lucerna, Suiza (2000) y que prepara su tercer encuentro en Petra, Jordania. Chile, por su parte, ha ofrecido ser sede para el 2002.

Repasemos sucintamente su génesis. En mayo del 1998, los gobiernos de Canadá y Noruega suscribieron la “Declaración de Lysoen”, en la que sus Cancilleres acordaron establecer un marco para consultas y acción concertada (reuniones ministeriales al menos una vez al año, equipos bilaterales para desarrollar e implementar iniciativas ministeriales conjuntas, reuniones paralelas a las conferencias internacionales de rigor o tradicionales) e identificaron las siguientes iniciativas como propias de una agenda de seguridad humana, a saber: Derechos humanos, Derecho internacional humanitario, Minas antipersonales, Corte Penal Internacional, Niños soldados, Trabajo infantil y Armas pequeñas y ligeras.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas correspondiente a 1998, los Cancilleres de Canadá y Noruega invitaron a los Ministros de Relaciones Exteriores de Austria, Chile, Eslovenia, Holanda, Irlanda, Jordania, Suiza, Sudáfrica y Tailandia, para que establecieran una asociación informal (“informal partnership”) destinada a promover la seguridad humana: se trataba de un grupo de países de pensamiento afín o “like-minded”. Se establecieron también otros acuerdos metodológicos de interés como la ausencia de una agenda fija, búsqueda de puntos de consenso y sobre éstos promover acción prácticas. Asimismo estimulan el diálogo y la colaboración con organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales con conocimiento y experiencia en asuntos concretos de seguridad humana.

¿Porqué Canadá y Noruega han jugado un papel protagónico en el proceso de generación y ampliación de la red? La razón pareciera residir en los resultados concretos obtenidos con la adopción de la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, así como con el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, instrumentos cuyos procesos de cristalización ambas naciones lideraron exitosamente. Sin duda que esta aproximación no es únicamente coyuntural. Tiene un trasfondo doctrinario que se manifiesta en la existencia de valores y visiones comunes.

Ahora bien, conviene precisar que no estamos frente a un referente institucionalizado. Hasta ahora el país anfitrión de la reunión ministerial asume una suerte de secretaría pro-tempore, entregando previo a la conferencia sus

¹⁹ Austria, Canadá, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Países Bajos, Suiza y Tailandia. Sudáfrica participa como observador. (Grecia y Malí no integraban este referente en 1999).

preferencias temáticas. Su canciller funge como Presidente de ese evento y le compete elaborar el documento principal, conocido como “Resumen del Presidente”. En la reunión - por regla general de dos días y cuyo idioma de trabajo es el inglés- participan los Cancilleres o Viceministros de Relaciones Exteriores. La reunión ministerial está precedida de sesiones preparatorias que pueden llevarse a cabo en el país sede como en otros lugares. La Asamblea General de la ONU ha servido también de punto de encuentro de los Ministros – o altos funcionarios de Cancillerías- de la red. (Se discute la propuesta de conformar una troika, integrada por presidencia actual, más la saliente y la entrante, a objeto de darle mayor rotación a la dirección de la red. Igualmente se pondrá en práctica muy luego un Comité directivo, integrado por los países que conforman la troika, más Canadá y Noruega).

El 19 y 20 de mayo de 1999, en Bergen, tiene lugar la primera reunión en que participaron todos sus estados miembros, pero asistiendo solamente los Cancilleres de Austria, Canadá Eslovenia, Suiza y Tailandia. Tuvieron una destacada participación los representantes del sector no gubernamental, además de miembros de organizaciones internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La interacción de los países que integran la red con las ONGs es una de sus cualidades distintivas. A esas entidades se las reconoce y otorga el estatus de socio, de “partner”, de allí su participación tanto en las reuniones interministeriales, como en las preparatorias, expresadas en “papers” e investigaciones y trabajos con gobiernos y organizaciones internacionales. En este sentido, puede citarse a Amnistía Internacional, Cruz Roja Internacional, Campaña Internacional para prohibir las Minas, Coalición para detener el uso de niños soldados, Red de Acción Internacional para las armas pequeñas, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Centro Henry Dunant para el Diálogo Humanitario, Consejo Internacional para la Política de los Derechos Humanos, Flacso, Instituto de Graduados de Altos Estudios de Ginebra, entre otros.

Se acoge así una tendencia contemporánea en las relaciones internacionales, que como decíamos antes, tiene proyección en el derecho internacional, cual es el creciente protagonismo de las ONGs, abanico que abarca a un sinnúmero de entidades que apuntan su quehacer a resultados concretos. Así, entonces, estas organizaciones, en caso de conflictos armados, denuncian violaciones a normas y principios humanitarios y contribuyen a remediar algunos de los problemas que en esos contextos se generan.

Canadá, a través de su Canciller Axworthy, presentó el documento “**Human Security: Safety for People in a Changing World**”, que constituía una síntesis del contenido, evolución y perspectivas de la seguridad humana. No se prestaba, sin embargo, mayor atención a la temática del desarrollo económico y social, pese que este ingrediente es consustancial a la historia de la seguridad humana. Contenía enseguida una referencia a la intervención militar en casos de

violaciones sistemáticas a los derechos humanos: materia que, como es sabido, es polémica, toda vez que provoca una colisión entre dos principios jurídicos: la protección internacional de los derechos humanos y el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, que consagra la Carta de la ONU en su artículo 2, párrafo 4.

Esta primera reunión arrojó el documento, denominado *“A perspective on human security - Chairman’s Summary”*, que tuvo a su cargo el canciller noruego Knut Vollabaek, que como lo indica su nombre es una síntesis que registra las principales presentaciones realizadas y esboza las líneas de trabajo futuro, básicamente de promoción a la adhesión de los Tratados de Roma y sobre Minas Antipersonal y las Convenciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario y de exhortación para una actividad coordinada y con medidas concretas en campos como el de armas pequeñas, niños en conflictos armados, explotación sexual infantil, seguridad de personal humanitario, crimen transnacional organizado y recursos para el desarrollo.

Como fue la primera reunión de este referente es explicable una atención general a todos los temas de la agenda de la seguridad humana. En verdad se trata de una carta de navegación que procura responder cuestiones como su finalidad: *“...Un mundo humano donde las personas puedan vivir en seguridad y dignidad, libre de la pobreza y la desesperación (...) con igual oportunidad para desarrollar plenamente su potencial humano”*; como a su significado: *“... una nueva medida de la seguridad global y una nueva agenda para la acción global”*; como a sus requerimientos: *“Un compromiso con los derechos humanos y el derecho humanitario (...) Promover el desarrollo humano sustentable, a través del alivio de la pobreza absoluta, proveer de servicios sociales básicos para todos y perseguir los propósitos del desarrollo centrado en las personas...”*.

La segunda reunión interministerial se celebró en Lucerna, los días 11 y 12 de mayo, presidida por el Canciller Joseph Seiss y tuvo dos paneles, uno dedicado a la problemática de las armas pequeñas y ligeras y el otro a los actores no estatales, conducidos por los jefes de delegación de Sudáfrica y Tailandia, Embajador Abdul Minty y Canciller Surin Pitsuwan, respectivamente.

En el Resumen del Presidente se contienen las siguientes conclusiones: reafirmación del compromiso con la noción de la seguridad humana, reiteración de la asociación entre los estados y las ONGs para materializar los objetivos de la seguridad humana; apoyo expreso al informe del Milenio del Secretario General de la ONU, que presentaría precisamente a la Asamblea del Milenio; reconocimiento al papel del sector privado, incluyendo las empresas transnacionales para posibilitar la seguridad humana, con alusión explícita al concepto de *“good corporate citizenship”*; exhortación para la pronta firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre Participación de Niños en Conflictos Armados, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos,

así como al Estatuto de Roma; respaldo a la Convención de Ottawa sobre minas terrestres antipersonales y a todos los esfuerzos de desminado que se desarrollan bajo su marco; una reafirmación de la importancia de la educación en materia de derechos humanos; la importancia de la prevención de conflictos, haciendo hincapié en abordar las causas de éstos, incluyendo la pobreza, la degradación del medio ambiente y la ausencia de oportunidades económicas, y un señalamiento de las ulteriores actividades de la red.

En esta ocasión, el Subsecretario de Relaciones Exteriores Heraldo Muñoz, que presidió la delegación de Chile, expresó, luego de hacer hincapié en la prioridad que debería representar la atención de la violencia urbana y la seguridad de los ciudadanos, que los miembros de la red deberían ser activos *lobbistas* de la Seguridad Humana dentro de sus propios grupos regionales. (En los hechos, Chile ha sido consecuente con este predicamento, al difundir esta noción en el Grupo de Río). Agregó que la red debería pronunciarse frente a situaciones concretas graves que pusieran en peligro los derechos de las personas, en que hubiese un deterioro progresivo de las libertades básicas de la población. (En la práctica, hubo una declaración sobre los acontecimientos que estaban produciéndose en Sierra Leone).

Hizo presente también que para una mayor eficacia del grupo era conveniente considerar su posible expansión a uno o dos Estados por región. El tamaño ideal de la red debía ser objeto de una reflexión ulterior, ya que su éxito y difusión llevaría seguramente a una presión de los Estados para incorporarse al mismo.

Jordania como sede del tercer encuentro interministerial, que tendrá lugar el 11 y 12 mayo próximo, ha propuesto los siguientes temas: en primer término, “Los niños y la seguridad humana”, asunto que, como hemos advertido, ha estado siempre presente en la agenda. El acento estará puesto en el seguimiento de los compromisos que se adquieran en la “Conferencia sobre Niños en Conflictos Armados”, de Winnipeg. y en ciertas problemáticas muy También se revisarán otros tópicos como tráfico de niños, explotación sexual, niños y armas pequeñas, drogas y otras relativas al desarrollo social y económico.

En segundo lugar, se propusieron las Operaciones de Apoyo a la Paz, cuestión que, luego del informe del Secretario General de la ONU sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz, conocido como “Informe Brahimi”, tiene una dimensión amplia, no referida exclusivamente a las iniciativas de seguridad y defensa. La paz se consolida, conforme a ese Informe, trabajando en campos como el gobierno democrático, la reforma judicial, la protección de menores, la resolución de conflictos y la reconciliación. Jordania estima que debería apoyarse, mediante acciones de capacitación, las recomendaciones de seguridad humana contenidas en ese Informe.

Por último, se plantea la conexión entre seguridad humana y desarrollo humano, como objeto de reflexión y de adopción de medidas de promoción de

estas líneas de trabajo. Este es un punto medular. Desde el informe del PNUD de 1994 a que aludíamos precedentemente, en que se estableció una suerte de ecuación entre seguridad - y sus “dividendos para la paz”, esto es, aquellos recursos ahora disponibles provenientes de recortes en los presupuestos de defensa- y desarrollo social, económico e institucional, no ha habido un tratamiento pormenorizado de esta relación. Desarrollo humano y seguridad humana fomentan la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la miseria (“*freedom from fear and freedom from want*”), sin embargo el primero permite expandir las opciones de las personas, en tanto que la segunda genera el espacio para que puedan ejercerse esas opciones. Así las cosas, entonces, la seguridad humana es el presupuesto para el desarrollo humano.

Es probable que en Petra se discutan cuestiones como la incorporación –sino ya la decisión - sobre quiénes y cuántos nuevos miembros integrarán la red. Este fue un tópico que fue discutido en Lucerna y en que pareció existir un principio de acuerdo en orden a que América Latina, Asia y Africa tuviesen un representante más. Si bien la red de seguridad humana no nació como un grupo de equilibrio regional, sino que de pensamiento similar en tópicos doctrinarios, es evidente el claro desequilibrio entre el norte y el sur, por lo que debería fortalecerse la presencia meridional. En todo caso, debe tenerse presente que un grupo demasiado numeroso dificulta la discusión y la toma decisiones, de manera que una ampliación desmedida y rápida pudiera afectar su eficacia.

3. Un primer balance

Es un lugar común decir que el término de la guerra fría ha tenido un fuerte y positivo impacto en las relaciones internacionales y el derecho internacional. El derrumbe de los muros ideológicos ha reforzado la línea de cooperación entre los Estados y ha provocado una mayor preocupación por los asuntos del individuo. Ese nuevo estilo no es irrelevante. Los instrumentos diplomáticos y jurídicos utilizan con más frecuencia conceptos como - entre otros - humanitario, ética, participación ciudadana, responsabilidad compartida, transparencia y legitimidad. Los clásicos criterios de efectividad, de *realpolitik* y pragmatismo no han perdido vigencia, sólo que hoy no son exclusivos ni dominantes.

En este cuadro se inscribe la noción de la seguridad humana, cuyo mérito principal, como hemos mencionado antes, es haber colocado en el escenario internacional las necesidades del individuo. Las agendas de política exterior, en consecuencia, deben tener *in mente* esa filosofía, esa opción preferente, ya que los Estados deben dar protección, deben dar seguridad a sus poblaciones, en todo tiempo y lugar. Ahora bien, ¿ a qué protección, a qué seguridad nos referimos?. Esta es una interrogante que emerge con la elaboración del Informe del PNUD de 1994, dado el amplio espectro de asuntos incluido en la noción de seguridad humana y que hasta ahora no ha se ha respondido satisfactoriamente. No se trata, entonces, de una pregunta baladí. Es indispensable una respuesta que delimite sus términos y establezca su real dimensión. En este sentido, quizás, el desafío que se impone en

el corto o mediando plazo es saber con exactitud cuáles son las coordenadas de la seguridad humana. Coetáneamente es importante separar la seguridad humana de otros términos o nociones con las cuales está emparentada, básicamente del desarrollo humano. ¿Dónde termina uno y comienza el otro? ¿Cómo están integrados? ¿No sería mejor unirlos? En fin, son algunas de las preguntas que surgen y ameritan una mayor reflexión.

Somos testigos de la proliferación de nuevas problemáticas conectadas con la vulnerabilidad del individuo: problemáticas que tienen gran visibilidad en la opinión pública mundial. La red de Seguridad Humana, por cierto, debe atenderlos, sin embargo debe ser selectiva, abocándose preferentemente a aquellos segmentos descuidados. Enseguida, sus propuestas de solución deben ser específicas. Un catálogo exhaustivo de iniciativas es inconducente y puede llevar a frustraciones al no examinarse cada una de ellas. Tampoco es eficiente duplicar el trabajo de las instancias multilaterales, al examinarse ciertas materias en varios frentes a la vez.

Otra orientación que debe preservarse es salvaguardar las características propias que cualquiera de las problemáticas cubiertas por la red pueda revestir. Las armas pequeñas y ligeras, por ejemplo, se presenta en nuestro hemisferio asociado con el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, el crimen transnacional organizado, más no con la reconstrucción de sociedades post-conflicto, fenómeno común en otras áreas. De allí que las recomendaciones o medidas que se acuerden en el marco de la seguridad humana deben considerar estas particularidades regionales.²⁰

Por eso dedicar una reunión ministerial para analizar dos o tres asuntos resulta positivo, ya que permite un diálogo más enriquecedor y los frutos de ese intercambio de pareceres y observaciones puede tener expresiones concretas. Acordar una plataforma común para el trabajo en los contextos multilaterales, que tenga como punto de referencia los perfiles de la seguridad humana, es una metodología que debería primar y persistir en la red.

Es importante, en todo caso, que la red logre una mayor visibilidad internacional. A nuestro juicio, hay un déficit en cuanto a su presencia en foros multilaterales: su marco natural y donde preferentemente debiera volcar sus propuestas. Los países integrantes de este *network* deben embarcar y comprometer a los organismos internacionales, particularmente los de carácter

²⁰ La “Declaración de Brasilia de la Reunión Preparatoria Regional de los Estados de América Latina y el Caribe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos de 2001” (22 a 24 de noviembre de 2000) es un buen ejemplo. Su párrafo 14 dice: “...la Conferencia debería tratar de alcanzar los siguientes objetivos: a) consolidar un enfoque general, equilibrado...que tome en consideración las peculiaridades y experiencias de las regiones, subregiones y países individuales...; (...) d) recomendar la adopción de medidas concretas, que deberán caracterizarse por un enfoque flexible...que confiera a las regiones, subregiones y países la capacidad necesaria para la formulación de los planes que mejor se adapten a sus necesidades reales y a sus problemas concretos; (...) f) destacar la importancia de las experiencias regionales, subregionales y nacionales...”.

J. A. BARRIA

financiero, para que su quehacer tenga como base de inspiración la seguridad humana.

En verdad, la seguridad humana como filosofía, como propósito, como propuesta de trabajo resulta atractiva e idónea. Tiene todos los ingredientes que imperan en el mundo contemporáneo para que la red que se ha construido en torno a esa doctrina efectivamente pueda mostrar y arrojar productos.