

Cumbre del Milenio y Seguridad Humana

Claudia F. Fuentes¹
cfuentes@flacso.cl

“Ningún cambio en la manera en que pensamos o actuamos podrá ser más decisivo que éste: debemos poner a las personas en el centro de todo lo que hagamos. No hay vocación más noble ni responsabilidad mayor que la de facilitar los medios a hombres, mujeres y niños, para que puedan vivir mejor”

*“Nosotros los Pueblos. La Función de las Naciones Unidas para el siglo XXI”
Kofi Annan, 2000*

Las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, reflejan uno de los principales desafíos de este siglo: ubicar al ser humano en el centro de las políticas públicas nacionales e internacionales. Esto implica un cambio estratégico en la percepción del sistema internacional, ya que significa avanzar hacia la formación de un nuevo orden global capaz de situar a la persona como referente central de las políticas y el accionar de los Estados, las organizaciones internacionales, y la sociedad civil con el objetivo común de resolver las necesidades de millones de seres humanos que se ven afectados por grandes y crecientes inseguridades y necesidades en el ámbito político, económico, social y cultural. Esto también incluye aquellas materias vinculadas a la seguridad, lo que implica que la protección de la persona- premisa esencial de la seguridad humana- se convierte en el eje central de la seguridad internacional del nuevo siglo.

Bajo esta premisa se reunieron en septiembre de 2000, los principales líderes mundiales en la Cumbre del Milenio, y se comprometieron a intensificar los esfuerzos a favor de paz, los derechos humanos, la gobernabilidad, la sostenibilidad ambiental, y la erradicación de la pobreza, así como a promover los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad. Como resultado surge la Declaración del Milenio, que fue aprobada por 189 países, y que consigna los principales objetivos y compromisos específicos que asumen los países para el 2015.

Así se definen ocho objetivos, 18 metas específicas para avanzar en las siguientes temáticas²:

- 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, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar la asociación mundial para el desarrollo

Estos objetivos, así como los compromisos que adquirieron los países fueron ratificados en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002.

¹ Investigadora, FLACSO-Chile.

² Informe Sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2003

Sin embargo, ¿Cómo se vinculan los objetivos de desarrollo del milenio con los temas de seguridad humana?

Fue en el mismo informe de la ONU, “Nosotros los Pueblos”³, donde se señala el desafío fundamental de que las personas y los pueblos puedan vivir “Libres de necesidad” y “libres de temor”. Esto último reforzó la idea de una íntima relación entre los desafíos vinculados al desarrollo y la seguridad de las personas, las comunidades y la seguridad internacional. Así la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la meta fundamental de superar la externa pobreza se convierten en un requisito para alcanzar la paz a nivel internacional, regional y local, y de personas y los ciudadanos. Por su parte, un mundo libre de conflictos armados y de la amenaza del uso de la fuerza es también una condición previa para alcanzar los objetivos del desarrollo. Ambos conceptos se refuerzan mutuamente, aún cuando la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo posean énfasis y prioridades diferentes.

En este marco, los objetivos del desarrollo del Milenio constituyen una iniciativa trascendental en la que pueden basarse nuevos esfuerzos para mejorar la seguridad humana.

Nuevo contexto internacional y el debate sobre seguridad

El cambio en el sistema internacional luego de finalizado el conflicto de la guerra fría y el proceso paralelo de globalización económica han producido una creciente discusión teórica y práctica sobre los tradicionales conceptos de seguridad –basados en un concepto centrado en el estado y con un fuerte peso militar– predominantes en muchos países del primer y tercer mundo. Desde la academia y algunas agencias internacionales se ha promovido el *concepto de seguridad humana* como una definición que captaría de una forma más íntegra los nuevos desafíos que enfrentan los países desde el punto de vista de la seguridad.

Uno de los factores que ha contribuido ha este cambio de perspectiva se relaciona con la creciente universalización de los valores y principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la actual tendencia hacia el reconocimiento pleno del individuo como sujeto de Derecho Internacional. En este sentido, 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 personal.⁴

A este panorama hay sumarle el cambio en la naturaleza de los conflictos internacionales, los que en su gran mayoría poseen un carácter intraestatal. En los diez años siguientes al fin de guerra fría se desarrollaron 103 conflictos armados, de los cuales 93 correspondieron a conflictos internos; en estos el 90% las víctimas fueron civiles. Todo esto marca un cambio en la percepción de los principales actores internacionales respecto a las situaciones de tensión y conflicto y, en el plano más general, sobre las concepciones de seguridad. Por otra parte, el concepto de seguridad ha evolucionado porque se ha asimilado que éste no depende tan solo de las propias Fuerzas Armadas de cada Estado. Los acuerdos internacionales, la apertura económica

³ Ver ONU, Informe del milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, “*Nosotros los Pueblos. La Función de las Naciones unidas en el Siglo XXI*”, mayo 2000.

⁴ Ver ONU, Informe del milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, op.cit.

con los países vecinos, el incremento de la interdependencia y hasta la conciencia de la vulnerabilidad mutua son formas de incrementar la seguridad de la nación⁵

Otro de los factores que ha contribuido a la ampliación del concepto de seguridad se vincula con la complejidad de los problemas globales y al impacto de estos sobre millones de personas. Hoy en día se incorporan amenazas muy distintas al ataque militar contra el propio territorio, entre las que se incluyen: riesgos medioambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo, entre otras. Todo lo anterior evidencia cambios trascendentales en el concepto básico de soberanía y evidencia la reducción de las capacidades nacionales para enfrentar los principales problemas. El nuevo contexto internacional modifica la escala de las dimensiones de las problemáticas -que antes tenían un carácter exclusivamente nacional- a un nuevo sistema internacional, donde sólo la capacidad de acción mancomunada posibilitará a los Estados recuperar capacidades para generar, conjuntamente con otros actores, un orden legítimo capaz de satisfacer las demandas planteadas a nivel nacional, regional y global.

Orígenes del concepto y sus principales promotores⁶

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de 1994, "*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*"⁷ intentó por primera vez generar un análisis comprensivo sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases. Para el PNUD, los criterios que garantizan la seguridad humana se relacionan a dos temas: a) una población libre de temor y; b) una población libre de carencias.

El documento destaca que para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que al temor de una guerra en el mundo. "En términos generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales – ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social- salvo en marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos".

El informe estableció 7 dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones centrales: económica, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria, y política. Es importante recalcar que si bien analíticamente son distinguibles, estas dimensiones forman parte de un solo fenómeno, seguridad humana. En este marco, concepto es entendido como "indivisible" ya que las seguridades que afectan a una de las dimensiones afectarán también al conjunto de ellas.

El concepto de seguridad humana también se incorporó como un tema esencial en el Informe del Milenio de las Naciones Unidas. En éste el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, destacó que "las exigencias de seguridad han hecho que hoy en día

⁵ Ver Francisco Rojas A., en "Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz", FLACSO-Chile, UNESCO, mayo 2002

⁶ Informe FLACSO-Chile, "Marcos éticos, normativos y educacionales para la promoción de la seguridad humana en América Latina y El Caribe", Informe preparado por FLACSO-Chile con motivo de la reunión "Seguridad Internacional Contemporánea": Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina, FLACSO-Chile, 20-22 de Agosto de 2003.

⁷ PNUD, "*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*", Informe del PNUD, Nueva York 1994.

abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia”. Al definir seguridad humana, Kofi Annan, es más específico indicado que esta noción, “en su sentido más amplio involucra mucho más que la ausencia de conflictos. Este incorpora el tema de los derechos humanos, el buen gobierno, acceso a la educación y la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de conflictos. La libertad de la necesidad y del temor, y la libertad de las futuras generaciones de heredar un medio ambiente saludable, son las dimensiones que en forma interrelacionada componen la seguridad humana, y por lo tanto, la seguridad nacional”

El informe del milenio destaca que al definir la seguridad más en términos de la protección de las personas, se deben considerar seis temas fundamentales: i) Prevención, en términos de promover un desarrollo económico equilibrado, junto por el respecto por los derechos humanos y los de las minorías, y con acuerdos políticos en que estén representados equitativamente todos los sectores. Los conflictos son más frecuentes en los países pobres, especialmente en los que están mal gobernados y donde hay agudas desigualdades entre grupos étnicos o religiosos; ii) Protección de los sectores más vulnerables, a través de la correcta aplicación del derecho internacional y los derechos humanos; iii) El dilema de la intervención, entendiendo que no debe utilizarse la soberanía nacional para proteger a los que los que violan arbitrariamente los derechos y la vida de sus congéneres; iv) Fortalecimiento de las operaciones de paz. Se invita a que se consideren las recomendaciones de un grupo de expertos creado por el Secretario General para examinar todos los aspectos de las operaciones de paz; v) Especificación de las sanciones, se insta al Consejo de Seguridad a revisar y analizar las investigaciones en esta materia con el objetivo de que las sanciones sean más eficaces mediante la especificación de su objetivo; vi) La reducción de los armamentos. El Secretario General hace un llamado a los Estados Miembros a que controlen de manera más rigurosa las transferencias de armas pequeñas y a que se comprometan a reducir los riesgos tanto de armas nucleares existentes como su mayor proliferación.

Dos iniciativas importantes en este ámbito surgieron producto de la Cumbre del Milenio.: La Comisión de Seguridad Humana que produjo el texto *Seguridad Humana Ahora*; y la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados con su informe *Responsabilidad de Proteger*. El primero desarrolla el concepto de seguridad humana desde la protección de las libertades vitales de las personas, y propone una serie de herramientas y programas de acción para la implementación de políticas sobre la base de la protección y potenciación de los individuos. El segundo, se centra fundamentalmente en el tema de la intervención humanitaria, enfatizando la responsabilidad de la comunidad internacional frente a poblaciones que estén sufriendo graves daños a sus derechos humanos.

Por otra parte, una asociación informal de países – la Red de Seguridad Humana- ha desarrollado una nutrida agenda en este ámbito, con importantes logros en torno a la prohibición del empleo y erradicación de las minas antipersonales. Chile es el único país latinoamericano que participa de esta asociación, y ha incluido esta perspectiva en el marco de su política exterior⁸.

⁸ Claudia F. Fuentes, “La Red de Seguridad Humana: Desde Lysoen a Santiago”, en Francisco Rojas Arevena & Moufida Goucha. *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y El Caribe*, FLACSO- UNESCO, 2002.

Alcances del concepto de Seguridad Humana⁹

Como se aprecia en la sección anterior existe un creciente debate a nivel internacional en torno a la construcción de este concepto de seguridad humana y de cómo construir una agenda de acción bajo este prisma. Las características de este concepto hace de éste un importante perspectiva y elemento articulador de los múltiples desafíos que se enfrentan en este ámbito. Entre ellas se destacan:

- *Un concepto inclusivo y centrado en las personas.* A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad, éste surge desde la sociedad civil en un intento por proteger a los individuos y las comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar. En este sentido, la seguridad humana se basa en la noción de seguridad de la gente, en el entendido que tanto el Estado, como los actores no estatales y la persona humana son los responsables y deben involucrarse en el desarrollo de políticas y acciones que fortalezcan la seguridad de las personas.
- *Carácter Multidimensional.* La seguridad humana intenta establecer aquellas dimensiones que afectan a la seguridad de las personas (políticas, económicas, sociales) e identifica amenazas tradicionales y no convencionales a la seguridad. Destaca que los efectos de las principales amenazas que afectan la seguridad de las persona son de carácter global.
- *Énfasis en el multilateralismo y la cooperación.* El nuevo contexto internacional ha cambiado la escala de las dimensiones de las problemáticas- que antes eran entendidas exclusivamente desde una perspectiva nacional- a un nuevo orden internacional donde sólo la capacidad de acción conjunta posibilitará a los Estados recuperar capacidades para generar- conjuntamente con otros actores- un sistema capaz de satisfacer las demandas a nivel nacional, regional e internacional. La seguridad humana pone el acento en asociación y la cooperación.

Seguridad Humana y Salud¹⁰

La salud es un componente esencial para el logro de la seguridad humana. Es central porque la base de la seguridad es proteger las vidas humanas. El papel fundamental es a la vez colectivo y personal. La buena salud es una condición previa para la estabilidad social. Los brotes repentinos de una enfermedad contagiosa u de otra crisis de salud pueden desestabilizar a toda la sociedad en tiempos de crisis. Incluso durante el conflicto los combatientes han acordado una cesación de fuego para vacunar a los niños, reconociendo la importancia de la buena salud.

⁹ Informe FLACSO-Chile, “Marcos éticos, normativos y educacionales para la promoción de la seguridad humana en América Latina y El Caribe”, Informe preparado por FLACSO-Chile con motivo de la reunión “Seguridad Internacional Contemporánea”: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina, FLACSO-Chile, 20-22 de Agosto de 2003.

¹⁰ Ver, Informe de la Comisión de Seguridad Humana, “La Seguridad Humana Ahora”, Nueva York 2003

Por otra parte, también se puede constatar un vínculo entre la seguridad humana, la seguridad militar y la salud. La posibilidad de que las armas biológicas de destrucción en masa puedan utilizarse ha provocado un aumento de la atención pública y ha puesto cuestiones de salud directamente en los programas de seguridad.

Sin embargo, la buena salud no es sinónimo de seguridad. Existen temas y desafíos específicos vinculados con la seguridad humana. El informe de la Comisión de Seguridad Humana propone cuatro criterios para establecer el vínculo entre seguridad humana y salud:

- a) la dimensión de la carga de la enfermedad ahora y en el futuro
- b) la urgencia en la adopción de medidas
- c) la profundidad y el grado de impacto sobre la sociedad
- d) la interdependencia o “ causas externas” que puedan ejercer una reacción en cadena más allá de determinadas personas o ubicaciones

Aplicando estos criterios se destacan tres problemas de salud como estrechamente vinculados a la seguridad humana: las enfermedades infecciosas mundiales, las amenazas relacionadas con la pobreza y la violencia y la crisis.

De acuerdo a estos criterios se pueden destacar dos temas para América Latina: la mortalidad infantil y el VIH/SIDA. La primera está estrechamente vinculada con la situación de pobreza que vive la región derivada de la malnutrición, la carencia de agua potable y el saneamiento adecuado.

México, Centroamérica y el Caribe, por ejemplo, exhiben grandes tasas de mortalidad infantil, con un promedio de 40 niños muertos por cada mil. Las infecciones, la mala calidad de la alimentación y la falta de atención médica son algunas de las explicaciones para estos altos niveles de mortalidad.

Asimismo las brechas entre algunos países son extremadamente grandes, mientras Haití sobrepasa los 100 muertos, Costa Rica y Cuba llegan a 10 por cada mil infantes, muy cerca de los países desarrollados.

El aumento de la población infectada con VIH/ SIDA es otra de las principales vulnerabilidades en materia de salud, lo que queda claro para el caso de los países del África subsahariana.

En América Latina los países más afectados son Brasil, México y Haití. Sin embargo, es interesante notar que ésta ha sido más bien contenida si se le comparara con otros países como China, Rusia e India que se enfrentan a la posibilidad de un crecimiento explosivo de la epidemia

Estabilidad, Paz y sustentabilidad democrática en las Américas

Más allá de los desafíos a la seguridad humana en materia de salud, la región evidencia claras vulnerabilidades que inciden en la seguridad de las personas en los ámbitos políticos, económicos y sociales. La debilidad en materia de gobernabilidad

democrática redundando en un aumento de los riesgos de crisis interestatales y particularmente intraestatales.

. Las condiciones que muestran los sistemas políticos y las economías latinoamericanas auguran altos niveles de inestabilidad. Una mirada a las distintas situaciones subregionales y una proyección de los indicadores vinculados al estancamiento económico, a los altos niveles de equidad y a la baja densidad democrática nos permiten concluir que en la región predominará el escenario de alta vulnerabilidad política. Este escenario incluso puede conllevar situaciones de violencia como las que ya se expresan en algunos países. Colombia es el caso más crítico. Allí la guerra se expande y no aparecen señales para una rápida solución. La crisis boliviana evidencia de manera nítida las vulnerabilidades sociales y su impacto en la gobernabilidad democrática. Esto constituye uno de los puntos de más alta sensibilidad en la actualidad en América Latina.

En este contexto, proteger efectivamente a los ciudadanos latinoamericanos y asegurar la paz de la región obliga a diseñar mecanismos efectivos que aseguren la gobernabilidad democrática como base esencial para la seguridad en América Latina. Lo anterior es posible en la medida que se efectivice un multilateralismo cooperativo. Este pone énfasis en la construcción de iniciativas a partir de diagnósticos compartidos y un accionar concertado. De este modo se fortalece el sistema multilateral global y regional.

América Latina ha realizado avances muy importantes en esta materia. La Carta Democrática Interamericana es el reflejo de este esfuerzo. Por otra parte, la Conferencia Especial de Seguridad que se realizó en Octubre en México en el marco de la OEA, evidenció importantes avances en cuanto a la construcción de un concepto compartido de seguridad para el hemisferio-desde una óptica multidimensional- y a la generación de un plan de acción para operacionalizar acuerdos. En esta última instancia se reafirmó la democracia y el respeto por los derechos como el eje central de la estabilidad en la región.

Los desafíos de este nuevo Milenio, tal como lo señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, son múltiples. América Latina los enfrenta sobre la base de un multilateralismo cooperativo que se fundamenta desde un marco ético y político que se sustenta sobre una trilogía virtuosa: paz, democracia y desarrollo.