
LA SEGURIDAD HUMANA

EN LAS AGENDAS DE LAS
ORGANIZACIONES MULTILATERALES
Y LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fondo Fiduciario
de las Naciones Unidas
para la Seguridad Humana



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Seguridad humana en América Latina

LA SEGURIDAD HUMANA

EN LAS AGENDAS DE LAS
ORGANIZACIONES MULTILATERALES
Y LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



341.481

I59s

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
La seguridad humana: en las agendas de La organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América latina y El Caribe / Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. -- San José, C.R. : IIDH: PNUD, 2012

62 p. : 22x28 cm.

ISBN 978-9968-611-86-2

1. Seguridad humana 2. Democracia 3. Derechos humanos 4. Soberanía 5. Cooperación internacional I. Título.

© Primera edición, 2012

Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Reservados todos los derechos

Proyecto “Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana en América Latina”

Consejo Asesor

Co-Presidencia:

Heraldo Muñoz, Subsecretario General
de la ONU, Director para América Latina
y el Caribe del PNUD

Sonia Picado, Presidenta del IIDH y de la Junta Asesora en
Seguridad Humana de las Naciones Unidas (ABHS)

Integrantes Ex Officio

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo IIDH

Luiza Carvalho, Coordinadora Residente del Sistema de
Naciones Unidas, Representante Residente del PNUD en
Costa Rica

Integrantes

Fernando Henrique Cardoso, Brasil
Line Bareiro, Paraguay
François Fouinat, Francia
Hernando Gómez Buendía, Colombia
Nina Pacari, Ecuador
Wendy Singh, Guyana
Bradford Smith, Estados Unidos
Eduardo Stein, Guatemala

Equipo IIDH-PNUD

Lara Blanco Rothe, Representante Residente Auxiliar
del PNUD Costa Rica

Joseph Thompson Jiménez, Director Adjunto del IIDH

Gabriela Mata Marín, Oficial a cargo del proyecto, PNUD

Paula Antezana Rimassa, Coordinadora del proyecto,
IIDH-PNUD

Equipo productor de la publicación

Paula Antezana Rimassa, Coordinación
Claudia Fuentes Julio, Consultora
Gabriela Mata Marín, Revisión
Marisol Molestina Gaviria, Corrección de estilo
Clara Inés Angarita Castro, Diseño, diagramación y artes finales
Grupo IMPRESA S.A., Imprenta

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH, del PNUD o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado postal 10.081-1000
San José, Costa Rica
Tel. (506) 2234 0404 – Fax (506) 2234 0955
www.iidh.ed.cr

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Apartado postal 4540-1000
San José, Costa Rica
Tel. (506) 2296 1544 – Fax (506) 2296 1545
www.pnud.or.cr

Contenido

Presentación	5
Lista de acrónimos	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	11
Capítulo 1. La seguridad humana y su aplicación	13
1. El concepto de seguridad humana: definiciones.....	13
2. Diferencias entre la responsabilidad de proteger (R2P) y seguridad humana.....	16
3. Promoción y aplicación de la seguridad humana	17
a. Iniciativas nacionales	17
b. Organizaciones regionales y subregionales	18
Capítulo 2. Aplicación de algunos principios del enfoque de seguridad humana en las agendas multilaterales en América Latina y el Caribe	21
1. Tendencias generales en la región	21
a. Valores compartidos - Democracia y derechos humanos	22
b. Búsqueda de nuevos conceptos de seguridad: declaraciones e instrumentos	23
c. Nueva agenda amplia de seguridad, preocupación creciente por la persona.....	25
d. Nueva institucionalidad para nuevos desafíos	28
e. Falta integración, pero aumenta la cooperación	29
f. Incipientes mecanismos de prevención	30
2. Análisis de casos	30
a. Organización de los Estados Americanos (OEA)	33
b. Sistema Centroamericano de Integración (SICA)	35
c. Comunidad Andina (CAN)	38
d. MERCOSUR	42
e. CARICOM	45
3. Síntesis del Capítulo	47

Capítulo 3. Críticas al enfoque de seguridad humana: respuestas y desafíos futuros	49
1. Seguridad humana y soberanía	49
2. Militarización de la agenda	51
3. Promoción de la seguridad humana y la cooperación internacional	51
4. Dificultad para generar prioridades políticas	52
5. Incapacidad de avanzar una agenda integral de seguridad y desarrollo	53
6. Limitada inclusión de la sociedad civil en la agenda institucional	53
7. Síntesis del Capítulo	54
Conclusiones y recomendaciones	55
Recomendaciones	56
Bibliografía	59
Entrevistas	61

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se complacen en presentar el estudio “La seguridad humana en las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe”, que forma parte de las actividades que lleva adelante el proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, ejecutado conjuntamente por el IIDH y PNUD y financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS por sus siglas en inglés).

El IIDH busca promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otros tratados del sistema interamericano y su estrategia está centrada en la exclusión y los factores que determinan la pobreza, como causa y efecto de violación de los derechos humanos.

El PNUD tiene como objetivo principal la promoción del desarrollo humano, que busca la expansión de las capacidades y las opciones de las personas, así como la remoción de obstáculos incluyendo la discriminación, la desigualdad y la exclusión social, para que éstas puedan emprender proyectos de vida propios.

La alianza IIDH-PNUD va más allá de los aspectos organizativos para la realización de las diferentes actividades de este proyecto, representa la integración del enfoque de derechos humanos y del enfoque de desarrollo humano, que es justamente una de las características de la perspectiva de seguridad humana: su carácter integrador.

La seguridad humana toma como punto de partida al ser humano, y con su visión multidimensional e integral, ofrece una perspectiva comprehensiva para proteger a las personas de las amenazas críticas y extendidas que afectan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad. Esta protección se complementa con las estrategias de empoderamiento de la población, para garantizar el derecho de las comunidades y de las personas a emprender y construir su proyecto de vida digna.

Con el proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, el IIDH y el PNUD pretenden aportar a la región latinoamericana y caribeña en la búsqueda de las libertades y derechos del ser humano que le permitan vivir sin los temores que generan la violencia, la pobreza, la discriminación y la exclusión.

Luiza Carvalho
Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas,
Representante Residente del PNUD en Costa Rica

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo IIDH

Lista de acrónimos

APEC Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico	FUSADES Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	ONG Organización No Gubernamental
ASEAN Asociación de Naciones del Sureste Asiático	IDL Instituto de Defensa Legal	ONU Organización de las Naciones Unidas
CAN Comunidad Andina de Naciones	IEPADES Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible	PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CARICOM Caribbean Community	IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos	R2P Responsabilidad de Proteger
CDEMA Agencia de Manejo de Emergencias y Desastres en El Caribe	IMPACTS Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad	RAADDHH Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de MERCOSUR
CDHDF Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	IPPDH Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos de MERCOSUR	RESDAL Red de Seguridad y Defensa para América Latina
CEDEAO Comunidad Económica de Estados de África Occidental	JID Junta Interamericana de Defensa	RSH Red de Seguridad Humana
CELS Centro de Estudios Legales y Sociales	MCM Medidas de Confianza Mutua	SICA Sistema de la Integración Centroamericana
CICAD Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	MERCOSUR Mercado Común del Sur	SSM Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA
CIFTA Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.	MINUSTAH Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití	TMSD Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana
CIM Comisión Interamericana de Mujeres	MISPA Ministros de Seguridad Pública de las Américas de la OEA	UE Unión Europea
CPI Corte Penal Internacional	OCHA Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas	UNASUR Unión de Naciones Suramericanas
CSH Comisión de Seguridad Humana	OEA Organización de los Estados Americanos	UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
FESPAD Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho		UNTFHS Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

Resumen ejecutivo

El punto de partida de este estudio es la definición de la seguridad humana como un enfoque práctico, que centra la atención en la generación de políticas focalizadas en las personas y en respuestas integrales, adaptadas al contexto y de carácter preventivo. Con esta base, su objetivo principal es determinar la presencia de este enfoque y sus principios en las agendas de las instancias multilaterales y los mecanismos de integración de América Latina y el Caribe. En particular, se identifican las tensiones y obstáculos existentes para la incorporación de la óptica de la seguridad humana en las agendas de estas instituciones, y se plantean recomendaciones con el objetivo de favorecer la inclusión y aplicación del enfoque. El estudio se concentra en cinco instituciones: OEA, SICA, CAN, MERCOSUR y CARICOM, y se sustenta en entrevistas a alrededor de 30 personas, representantes de organismos multilaterales, academia y sociedad civil, además de una detallada revisión de la bibliografía existente sobre la materia.

La principal conclusión del informe es que en el contexto de América Latina y el Caribe, el concepto de seguridad humana, su enfoque analítico y sus principios orientadores para la formulación de políticas con la finalidad de proteger a las personas, ha tenido poco impacto. Es más, se evidencian una serie de obstáculos institucionales, así como algunas reticencias por parte de los Estados miembros y del funcionariado que toma decisiones al interior de estas instituciones, para incorporar de manera efectiva el enfoque de seguridad humana en las iniciativas y proyectos desarrollados por ellas.

Es posible afirmar que ninguna de las organizaciones estudiadas utiliza el enfoque de la seguridad humana de manera sistemática para comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar sus políticas, programas y proyectos. Sólo dos de las instancias regionales (OEA y SICA) utilizan explícitamente el concepto de seguridad humana en sus declaraciones, el resto no hace referencia formal a esta perspectiva. Tampoco existen unidades operativas con ese nombre o iniciativas concretas que sean catalogadas bajo la rúbrica específica de seguridad humana.

Sin embargo, sí es posible resaltar al menos tres elementos del enfoque de seguridad humana que están presentes en algunas de las prácticas institucionales de las organizaciones estudiadas:

1. En la actualidad, el foco de protección no es exclusivamente el Estado sino que también incluye a las personas. Es más, como la experiencia latinoamericana lo demuestra, en muchas ocasiones un Estado seguro no es sinónimo de una ciudadanía más segura. Las declaraciones referidas a conceptos de seguridad de la OEA y del resto de instituciones subregionales recogen la experiencia regional y plantean explícitamente la necesidad de extender el concepto de seguridad hacia las personas. Esto representa un avance conceptual, jurídico e institucional de gran relevancia para la región.
2. Un logro importante en cuanto a la aplicación de la seguridad humana a nivel hemisférico y subregional es la generación de una nueva agenda

de vulnerabilidades, riesgos y amenazas que posibilita una mirada amplia a los problemas de seguridad. Se evidencia una comprensión multisectorial de las inseguridades. Esto ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas, y permite determinar las causas básicas de dichas amenazas. Las agendas multilaterales han puesto el acento especialmente en la última década en temas como el crimen transnacional, la seguridad pública, los desastres naturales y catastróficos, así como en aquellas vulnerabilidades económicas, políticas y sociales que inciden no sólo en la seguridad del Estado, pero también de las personas.

3. Por último, la promoción de la seguridad humana encuentra un terreno fértil en el ámbito latinoamericano gracias a la actual densidad normativa e institucional para defender la democracia y los derechos humanos. Debido a la historia reciente de gobiernos autoritarios y de abusos masivos a los derechos humanos, los países de la región han comenzado a dar mayor prioridad a la defensa y promoción de principios cuyo fin es la protección de las personas y sus derechos fundamentales. Esto genera un compromiso moral y político mayor con la seguridad humana, que debería ser el reflejo del accionar de los países latinoamericanos tanto al interior de la región como a nivel internacional.

En cuanto a las críticas al concepto de seguridad humana y a su utilidad como enfoque práctico en el contexto de los organismos multilaterales en América Latina, éstas se vinculan a cuatro temas: la seguridad humana como amenaza a la soberanía nacional; la posible militarización de las agendas de estos organismos; la inconsistencia con que la cooperación internacional ha apoyado esta perspectiva, y la dificultad para generar prioridades de política cuando el enfoque enfatiza las múltiples dimensiones que afectan la seguridad de las personas. Los organismos multilaterales también evidencian obstáculos institucionales para implementar el enfoque de seguridad humana, principalmente en cuanto a dos temas: las dificultades para avanzar en una agenda que integre seguridad y desarrollo, y la persistente falta de inclusión de la sociedad civil en esta materia. Este documento aborda estas críticas y responde detalladamente a cada uno de estos cuestionamientos, situando la discusión en el marco de los problemas y desafíos propios de la realidad latinoamericana.

El informe finaliza analizando cómo puede contribuir el enfoque de la seguridad humana al trabajo de las instituciones multilaterales y subregionales en la generación e implementación de mecanismos que sean más eficaces en la protección y empoderamiento de las personas y comunidades más vulnerables en la región, detallando algunas recomendaciones específicas al respecto.

Introducción

La población de América Latina y el Caribe no necesita de mucha explicación al definir qué es la seguridad humana. El miedo, la miseria y la falta de oportunidades para vivir con dignidad representan una fuente de inseguridad en la vida cotidiana de millones de personas en la región. Las cifras son elocuentes: durante el 2010 casi 200 millones de personas de América Latina y el Caribe fueron víctimas de un acto criminal y más de 130 mil personas fueron asesinadas como resultado de actos violentos¹. En la región se producen suficientes alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales del triple de la población actual pero más de 8,8 millones de niños, niñas y adolescentes sufren de desnutrición crónica². Más de 96 millones de personas (18,6%) viven en condiciones de pobreza extrema, en una región que presenta los niveles más altos de desigualdades económicas, así como profundas discriminaciones que afectan principalmente a mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, entre otros grupos vulnerabilizados³.

Desde mediados de 1990, la comunidad internacional ha impulsado la seguridad humana como una nueva perspectiva centrada en la protección de los individuos, a diferencia de las perspectivas Estado-céntricas de seguridad predominantes tanto en el mundo académico como a nivel de políticas gubernamentales. Mary Kaldor y Shannon Beebe son muy elocuentes en cuanto a la diferencia entre la perspectiva tradicional de seguridad y este nuevo enfoque: “La seguridad humana es sobre la vida cotidiana de los individuos y comunidades en vez de la seguridad de sus estados y las fronteras. Se trata de la seguridad de los angoleños y no de Angola”⁴.

El valor añadido de la seguridad humana no es sólo el cambio del objeto de la seguridad hacia el ser humano. La seguridad humana representa además un enfoque práctico que centra la atención en la generación de políticas dirigidas a las personas y en respuestas integrales, adaptadas al contexto y de carácter preventivo⁵. Este enfoque ha sido promovido por organizaciones internacionales como la ONU y

¹ Estos datos estadísticos están disponibles en el observatorio de la OEA AlertAmérica, en: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/regions.aspx?lang=es>>.

² UNICEF, “Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe”, en: *Desafíos*, no. 2, abril de 2006.

³ CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile, 2010.

⁴ Kaldor, Mary y Shannon Beebe, *The Ultimate Weapon is No-Weapon. Human Security and the New Rules of War and Peace*. PublicAffairs, Nueva York, 2010, pág. 5.

⁵ Sobre la seguridad humana como un enfoque práctico ver: ONU, “Seguridad humana”, Informe del Secretario General. A/64/701, 2010; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, 2011, <<http://www.unocha.org/>>; Jolly, Richard y D. Basu Ray, “The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates”, NHDR Occasional Paper 5. Human Development Report Office, PNUD, Nueva York, 2006.

sus agencias –PNUD y UNESCO, entre otras– y ha sido parte de la política exterior de algunos países – como Japón, Canadá y Noruega. En el 2009 se crea el grupo denominado Amigos de la Seguridad Humana, que se estableció como un foro de participación abierta para promover una mayor comprensión del concepto de seguridad humana y su aplicación mediante actividades de colaboración entre los Estados miembros. Por otra parte, la Red de Seguridad Humana, establecida en 1999 por un grupo de países de pensamiento afín, ha logrado la incorporación de varios temas de la agenda de seguridad humana en foros internacionales, incluyendo la protección de los niños, las niñas y las mujeres contra la violencia; el control de las armas pequeñas y las armas ligeras; la erradicación de las minas anti-personales, entre otros temas⁶. La seguridad humana también ha sido parte de debates regionales; en algunos casos este enfoque ha sido incorporado a programas de organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Africana (UA) y la Unión Europea (UE).

Sin embargo, existe poco conocimiento sobre si el enfoque de seguridad humana ha sido promovido y aplicado desde América Latina y el Caribe, especialmente desde las organizaciones multilaterales en la región. Esta investigación intenta llenar este vacío y contribuir al análisis del impacto de este enfoque en las agendas de las organizaciones multilaterales regionales. Los tres objetivos principales de este informe son los siguientes:

a. Identificar las principales amenazas, riesgos y vulnerabilidades a la seguridad humana que son comunes en las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe, y determinar las prioridades de los organismos multilaterales de la región en cuanto a estas amenazas.

- b. Determinar la presencia del enfoque de seguridad humana y sus principios en las agendas de las instancias multilaterales de integración de América Latina mediante la realización de un análisis de las agendas de seguridad, de desarrollo humano, de derechos humanos y otras relacionadas.
- c. Identificar tensiones y obstáculos existentes para incorporar el enfoque de seguridad humana en las agendas de estas instituciones.

Tomando en cuenta los mecanismos más relevantes a nivel hemisférico y subregional, esta investigación incluye las siguientes organizaciones: OEA, SICA, CAN, MERCOSUR y CARICOM. Se estima que los casos seleccionados representan a la principal instancia hemisférica en esta materia, la OEA, y además se incluye un mecanismo de integración por subregión (Centroamérica, Región Andina, Caribe, América del Sur), lo que posibilita obtener una visión tanto regional como de las subregiones. Debido a lo nuevo de esta temática, el principal método para recabar información fue una serie de entrevistas a actores clave. Este estudio se benefició del aporte de cerca de 30 personas entrevistadas, que contribuyeron enormemente a comprender los desafíos de la seguridad humana en la región⁷. Las opiniones, experiencias y recomendaciones de las personas entrevistadas constituyen parte sustantiva de este documento.

La estructura del informe es la siguiente. Se parte por definir el enfoque de seguridad humana y su aplicación en distintas iniciativas internacionales. La segunda parte analiza la presencia del enfoque de seguridad humana y sus principios en las agendas de las instancias multilaterales de integración, y se comparan las distintas organizaciones estudiadas. Posteriormente, se presentan las principales críticas y desafíos para la adopción del enfoque de seguridad en la región, y se da paso a las conclusiones y recomendaciones.

⁶ Fuentes Julio, Claudia y Hans Braunch, "Human Security Network: A Global North-South Coalition", en: Brauch, Hans Günter, John Grin, Czeslaw Mesjasz, Pal Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Ursula Oswald Spring, P.H. Liotta y Patricia Kameri-Mbote (eds.), *Facing Global Environmental Change*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 4. Springer, Berlín-Nueva York, 2009.

⁷ Lista de personas entrevistadas en anexo.

CAPÍTULO 1

La seguridad humana y su aplicación

1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA: DEFINICIONES

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

internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera⁸.

El PNUD, en su informe sobre Desarrollo Humano de 1994⁹ generó por primera vez un amplio debate internacional sobre la definición de las principales amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectan la seguridad de los individuos. En ese informe, se definió en términos generales la seguridad humana como el derecho a vivir libre de temor y de miseria. Se presentaron cuatro características básicas (universal, centrada en las personas, interdependiente y prevención temprana) y siete componentes fundamentales (seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política) como elementos principales de la seguridad humana.

Desde entonces se han presentado varias definiciones, y el concepto de seguridad humana y sus alcances ha sido el centro de atención de

⁸ UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos". Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS), Dependencia de Seguridad Humana, 2011.

⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York, 1994.

varias comisiones¹⁰, informes internacionales¹¹, y asociaciones de Estados de pensamiento afín¹². A nivel académico, el debate en el contexto de la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad para el período de post-Guerra Fría favoreció la incorporación de nuevos conceptos¹³ incluyendo el de seguridad humana. Sin embargo, aún persiste un gran debate sobre la definición y alcances de este concepto¹⁴, así como sobre su utilidad para la generación de políticas a nivel nacional e internacional¹⁵.

Este documento no abunda en el debate académico, sino que se centra en determinar si el enfoque de la seguridad humana es utilizado en las

políticas dirigidas hacia la protección de las personas en América Latina y el Caribe en el contexto de las instituciones multilaterales de la región. El punto de partida de esta investigación es la definición de seguridad humana utilizada por la CSH en su informe final *Human Security Now*, la que establece:

[L]a seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la

¹⁰ Comisión de Seguridad Humana, *Human Security Now*, Final Report. Nueva York, 2003; Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), "The Responsibility to Protect", informe de la Comisión. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, 2001.

¹¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994...*; ONU, "Un mundo más seguro: compartir responsabilidades", Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio, Nueva York, 2004; ONU, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2005; ONU, "Seguridad humana", Informe del Secretario General...

¹² Red de Seguridad Humana (RSH) y Grupo de Amigos de la Seguridad Humana. Sobre RSH ver, Fuentes Julio, Claudia y Hans Braunch, "Human Security Network: A Global North- South Coalition"...

¹³ Dos clásicos en esta materia: Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1998; Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Lynne-Rienner, Boulder, 1991.

¹⁴ Sobre el concepto y sus alcances ver: Alkire, Sabina, "A Conceptual Framework for Human Security", *CRISE Working Paper*. Centre for Research on Inequality, Peace and Human Security, Queen Elisabeth House, Universidad de Oxford, 2003; Acharya, Amitav, "Human Security: East Versus West?" Working Paper 17. Institute of Defense and Strategic Studies, 2001; Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, no. 2, 2001, págs. 87-102; Taylor, Owen, "Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a 10 Threshold-Based Definition", *Security Dialogue* vol. 35, no. 3, 2004, págs. 373-87. También el número especial de seguridad humana con varios artículos en *Security Dialogue* vol. 35, no. 3, 2004. Para la discusión en el ámbito latinoamericano, ver: Rojas Aravena, Francisco, "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en: Goucha, Moufida, y Francisco Rojas Aravena, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. UNESCO/ FLACSO-Chile, 2002; Fuentes Julio, Claudia y Francisco Rojas Aravena, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*. UNESCO, París, 2005.

¹⁵ Sobre aplicación y promoción de la seguridad humana: Bellamy, Alex y Matt McDonald, "The utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow", *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, 2002, págs. 373-377; Jolly, Richard y D. Basu Ray, "The human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates"...; MacFarlane, N., y Y. Foong Khong, *Human Security and the UN*. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2005; Martin, Mary and Taylor Owen, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience", *International Affairs*, vol. 86, no. 1, 2010, págs. 211-224; UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos"...; ONU, "Seguridad humana", Informe del Secretario General...

vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad¹⁶.

Una de las características de la seguridad humana que ayudan a que la definición anterior se traduzca en un enfoque eficaz en cuanto a la generación de políticas, es que ésta se sustenta en una serie de principios orientadores. Estos principios implican no sólo un cambio conceptual, al colocar a las personas en el centro del análisis, pero también un cambio operativo, ya que se analiza el impacto en las personas y comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y proyectos. El Manual del UNTFHS describe claramente los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana¹⁷:

- **Centrada en las personas.** Para la seguridad humana, las personas son el centro del análisis y, consecuentemente, son de su consideración las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas.
- **Multisectorial.** La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de
- **Integral.** La seguridad humana implica enfoques integrales, que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.
- **Contextualizada.** La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.
- **Preventiva.** Al llegar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento.

¹⁶ Comisión de Seguridad Humana, *Human Security Now...* pág. 4.

¹⁷ Más información sobre aplicación y promoción de la seguridad humana: Bellamy, Alex y Matt McDonald, "The utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow", *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, 2002, págs. 373-377; Jolly, Richard y D. Basu Ray, "The human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates"...; MacFarlane, N., y Y. Foong Khong, *Human Security and the UN*. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2005; Martin, Mary and Taylor Owen, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience", *International Affairs*, vol. 86, no. 1, 2010, págs. 211-224; UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos"...; ONU, "Seguridad humana", Informe del Secretario General...

El reciente informe del Secretario de las Naciones Unidas¹⁸, describe con mucha claridad las fortalezas de la seguridad humana como un enfoque práctico:

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

Este informe se sustenta en las definiciones conceptuales y prácticas que ofrece el del UNTFHS¹⁹; con base en ambos informes se efectúa el análisis de la aplicabilidad del enfoque de seguridad humana en las organizaciones multilaterales de América Latina y el Caribe.

2. DIFERENCIAS ENTRE RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P) Y SEGURIDAD HUMANA

En lo que toca a definiciones conceptuales, es importante precisar el concepto de seguridad humana con relación a la emergente norma internacional de la responsabilidad de proteger²⁰. Las diferencias entre ambos conceptos fueron clarificadas por los Jefes de Estado participantes de la Cumbre Mundial de 2005. Como se convino en el párrafo 143 del documento final de esta Cumbre, el propósito de la seguridad humana es permitir a todas las personas vivir libres del temor y la miseria, disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano. No se prevé el uso de la fuerza para la aplicación del concepto de seguridad humana. Por su parte, la responsabilidad de proteger –convenida por los Estados miembros en los párrafos 138 a 140 del documento final–, se centra en proteger a las poblaciones de casos concretos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad²¹. Las respuestas de la comunidad internacional frente a situaciones de crímenes masivos contempladas en R2P, están basadas en tres pilares

¹⁸ ONU, “Seguridad humana”, Informe del Secretario General...

¹⁹ UNTFHS, “Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos”...

²⁰ Sobre R2P ver: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), *The Responsibility to Protect...*; Bellamy, Alex, *Responsibility to Protect*. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2009; Evans, Gareth J., *The Responsibility to Protect*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2008; Muñoz, Herardo, “The Responsibility to Protect: Three Pillars and Four Crimes”, Working Paper Human Rights and Human Welfare, vol. 53, 2009. R2P en América Latina, ver: Fuentes Julio, Claudia, y Claudio Fuentes Saavedra, “Small Country, Big Challenges: R2P in Chile’s Foreign Policy”, en: Serrano, Mónica (ed.), *Mapping R2P in Latin America*. Routledge, Nueva York, 2012.

²¹ ONU, “Seguridad humana”, Informe del Secretario General... pág. 7.

centrales: primero, la primacía de la responsabilidad del Estado; segundo, la asistencia internacional, y tercero, una respuesta oportuna y decisiva²².

En ese sentido, R2P se enfoca en dar respuesta y prevenir la ocurrencia de cuatro crímenes específicos que son violaciones masivas a los derechos humanos y, por lo tanto, no es aplicable a muchas de las graves y extendidas amenazas comprendidas bajo la óptica de la seguridad humana.

3. PROMOCIÓN Y APLICACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA

El enfoque de seguridad humana ha tenido impacto en la formulación de políticas de gobiernos, en organizaciones de la sociedad civil y en las instituciones regionales e internacionales. A continuación figuran ejemplos de iniciativas para promover la seguridad humana a nivel nacional, regional y subregional²³.

a. Iniciativas nacionales

Algunos gobiernos han realizado importantes esfuerzos para incluir la seguridad humana en sus políticas nacionales y de relaciones exteriores. Además de los esfuerzos de los integrantes del grupo Amigos de la Seguridad Humana y de la RSH, dos países que se han destacado por la promoción de este enfoque en sus políticas exteriores son Canadá y Japón²⁴. El país norteamericano realizó importantes contribuciones, especialmente en los años noventa,

incluyendo la promoción de iniciativas como la Convención de Ottawa y la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Canadá también desarrolló una importante agenda en la RSH en temas como prevención de conflicto, crisis humanitaria, CPI, entre otros.

Por su parte, Japón impulsó una importante agenda internacional vinculada a los aspectos económicos y sociales de la seguridad humana, apoyando fuertemente la labor de la Comisión de Seguridad Humana. El UNTFHS fue creado a iniciativa nipona, en marzo de 1999, para financiar los proyectos de las agencias del Sistema de Naciones Unidas que, con una perspectiva de seguridad humana, se dirigen a las personas en situación de vulnerabilidad para contrarrestar las amenazas a su supervivencia, medios de vida y dignidad.

A partir de 2003, y gracias a la creación de la Junta Asesora en Seguridad Humana (ABHS), el UNTFHS ha reorientado sus objetivos hacia el desarrollo de directrices y criterios que delimitan la aplicación del enfoque de seguridad humana, financiando proyectos que apuntan claramente a la generación de políticas focalizadas en las amenazas más críticas que afectan a las personas y a respuestas multisectoriales basadas en el trabajo interagencial de las Naciones Unidas²⁵. El UNTFHS ha financiado alrededor de 194 proyectos en diferentes regiones del mundo, dieciocho de los cuales se llevan adelante en América Latina y el Caribe²⁶.

²² ONU, "Implementing the Responsibility To Protect", Report of the Secretary General, UN A/63/677, 2009.

²³ El objetivo de esta sección es brindar algunos ejemplos en que la seguridad humana ha sido aplicada. Ciertamente hay bastante discusión en cuanto al grado de utilización del enfoque en las instituciones internacionales y regionales, y sobre por qué este no ha adquirido mayor fuerza. Al respecto, ver: Martin, Mary and Taylor Owen, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience"...

²⁴ El informe de la ONU ("Seguridad humana", Informe del Secretario General...) destaca los esfuerzos de las políticas nacionales de Tailandia y Mongolia.

²⁵ Para información detallada sobre el Fondo y sobre los proyectos financiados, visitar: <<http://ochaonline.un.org/TrustFund/TheUnitedNationsTrustFundforHumanSecurity/tabid/2108/language/en-US/Default.aspx>>.

²⁶ IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José, Costa Rica, 2011 págs. 32-5.

Además de los proyectos financiados por el UNFTHS, existen otras iniciativas nacionales en la región. Ecuador, por ejemplo, incorporó la seguridad humana en su Constitución, aprobada en el 2008, que en su Título VII, “Régimen del buen vivir”, sección undécima, contempla la seguridad humana. Su artículo 393 establece lo siguiente:

Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Además, la seguridad humana forma parte de los principios orientadores de su política exterior y defensa²⁷, con lo que allanó el camino a una respuesta más centrada en las personas a algunas de las amenazas más graves y críticas a que se enfrenta el país.

A esto se suma la participación de Chile y Costa Rica en la Red de Seguridad Humana, así como la de México en la del Grupo de Amigos de la Seguridad Humana, poniendo de relieve la utilización de este concepto como parte de las políticas exteriores de algunos países de la región. Esto ha posibilitado la promoción de políticas internacionales más allá de la tradicional agenda de seguridad.

En el ámbito doméstico, destaca el Informe Especial sobre Seguridad Humana (2006-2008) desarrollado por la Comisión de Derechos Humanos

del Distrito Federal en México (CDHDF). El objetivo del estudio consistió en medir, mediante las quejas que recibe la CDHDF, la situación de ciertos derechos humanos en el Distrito Federal mediante el enfoque de la seguridad humana²⁸.

b. Organizaciones regionales y subregionales

El informe de las Naciones Unidas destaca que “las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales desempeñan una función importante en la determinación de los tipos de inseguridad comunes, la movilización del apoyo y la promoción de la acción colectiva. Puesto que conocen los matices políticos y la sensibilidad cultural de sus regiones, esas organizaciones son asociados fundamentales para el logro de la seguridad humana”²⁹. El nivel de aplicación del enfoque de seguridad humana es muy disímil entre las diversas organizaciones regionales y subregionales, siendo la Unión Europea la organización que ha dado mayor prioridad a cómo generar una política exterior y de seguridad que refleje los principios de la seguridad humana. Otras organizaciones intergubernamentales de carácter subregional –como se detalla a continuación– se han limitado a emitir algunas declaraciones formales para incluir el concepto de seguridad humana en sus actividades, pero el debate sobre cómo aplicar el concepto en la elaboración de sus políticas y proyectos ha sido prácticamente inexistente.

En el contexto de la UE, el informe titulado “Una doctrina de seguridad humana para Europa”³⁰ fue presentado ante el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad

²⁷ Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, <http://www.mmreee.gob.ec/pol_exterior/oea_seg_humana.asp>.

²⁸ IIDH/PNUD, “Inventario de iniciativas relacionadas con la seguridad humana en América Latina”, San José, Costa Rica, 2011, págs. 63-6.

²⁹ ONU, “Seguridad humana”, Informe del Secretario General..., pág. 16.

³⁰ Study Group on Europe’s Security Capabilities, “A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities”, 2004.

Común, Javier Solana, en setiembre de 2004. El documento destaca que, dadas las amenazas actuales a la seguridad, los europeos ya no pueden sentirse seguros ante la existencia de grandes regiones del mundo marcadas por la inseguridad. En este contexto, se plantea la Doctrina de Seguridad Humana para la UE, la que consta de tres elementos fundamentales:

- a. Los principios por los cuales debe regirse cualquier operación de lucha contra la inseguridad: primacía de los derechos humanos –aceptación de los principios de la responsabilidad de proteger, establecimiento de una autoridad política clara, multilateralismo, enfoque “bottom-up”–, que tome en cuenta las necesidades de la población local, y foco de la seguridad basado en regiones.
- b. La composición de una Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana (con un importante componente de personal civil).
- c. El establecimiento de un nuevo marco legal que tome las decisiones de intervención y coordine las operaciones sobre el terreno.

Tres años más tarde, y con el fin de dar seguimiento a la idea de la Doctrina de la Seguridad Humana para Europa, se presenta el Informe de Madrid. Este brinda mayores detalles sobre el concepto de seguridad humana y su implementación en el contexto europeo, dando curso a importantes iniciativas políticas y debates tanto al interior de la Comisión como en el Parlamento Europeo. Fue también el origen de nuevas unidades al interior de la UE, desarrolladas con el objetivo de dar mejor cumplimiento a las propuestas de estos informes³¹.

La Unión Africana ha incorporado elementos de la seguridad humana en algunas decisiones, como

su Pacto de No Agresión y Defensa Común, la Ley Constitucional de la Unión Africana y la Declaración de Compromiso con la Paz y la Seguridad en África. A nivel subregional, la CEDEAO ha tenido en cuenta los principios de la seguridad humana en sus esfuerzos por mantener y promover la paz y la seguridad en la subregión. En 2008, la CEDEAO aprobó su marco de prevención de conflictos con el objetivo de reforzar la estructura de la seguridad humana en la subregión y asegurar respuestas oportunas y selectivas, multidimensionales y de múltiples agentes, para combatir las amenazas a la seguridad humana³².

En 1997, y en parte como respuesta a la crisis financiera asiática, los miembros de la ASEAN emitieron una declaración conjunta en la que se previó una región donde el respeto a la dignidad humana y el acceso equitativo a las oportunidades permitieran el desarrollo humano integral. Desde entonces, la seguridad humana ha ganado más terreno entre los Estados integrantes de la ASEAN, como se reflejó en la declaración conjunta de sus ministros de Defensa, de 2009, que destacó la importancia de las amenazas no tradicionales contra la seguridad y la función de la ASEAN en la promoción de respuestas integradas a esos desafíos.

Por su parte, el APEC también ha reconocido la importancia que reviste la seguridad humana para el crecimiento y la prosperidad sostenibles. Los países miembros de la APEC han afirmado la necesidad de realzar la seguridad humana reconociendo que la vulnerabilidad a los desastres naturales, al terrorismo internacional, a las pandemias y al comercio transfronterizo de drogas, acarrea altos costos económicos que ponen en peligro la seguridad humana en la subregión³³.

³¹ Para más detalles sobre la UE y la seguridad humana, así como sobre el nivel efectivo de aplicación de las ideas contenidas en estos informes, ver: Martin, Mary and Taylor Owen, “The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience”...

³² ONU, “Seguridad humana”, Informe del Secretario General..., pág. 16.

³³ *Ibíd.*, pág. 16.

CAPÍTULO 2

Aplicación de algunos principios del enfoque de seguridad humana en las agendas multilaterales en América Latina y el Caribe

1. TENDENCIAS GENERALES EN LA REGIÓN

A diferencia de lo que ocurría con las distintas organizaciones multilaterales regionales antes de 1990, en la actualidad éstas han logrado concertar una agenda de cooperación en materia de comercio, defensa de la democracia y en algunos temas de política internacional. Una serie de factores confluyeron para generar este cambio al interior de las instituciones hemisféricas y regionales: la depresión económica de los años ochenta y los procesos de liberalización económica, la caída de los gobiernos autoritarios y la democratización, y el fin de la Guerra Fría³⁴. Hoy, aun cuando persistan muchas debilidades en materia de cooperación y todavía mayores brechas en lo que respecta a integración, existe una agenda de trabajo en las organizaciones multilaterales que era impensada en décadas anteriores.

La agenda multilateral en temas de seguridad también se profundizó de manera importante durante la década de los noventa. La disminución de la competencia militar entre los principales actores regionales, en especial la adhesión de Argentina y Brasil al Tratado de no Proliferación Nuclear, así como la resolución de los principales problemas fronterizos interestatales –Argentina-Chile, Perú-Ecuador, El Salvador-Honduras– han consolidado una situación de estabilidad interestatal que hizo posible que Sudamérica se declare Zona de Paz. La paz interestatal permitió que los países de América Latina y el Caribe se concentraran en buscar fórmulas para enfrentar nuevos temas de seguridad en la región. Esta vez el foco de atención no es la defensa del Estado y sus fronteras, sino los retos domésticos y los efectos de las nuevas amenazas a la seguridad que afectan de manera simultánea tanto a los Estados como a los individuos y comunidades.

³⁴ Sobre por qué se produjo un avance en materia de cooperación en las instituciones multilaterales en América Latina a partir de los noventa, ver: Domínguez, Jorge, "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion", en: Acharya, Amitav, y Alastair Iain Johnston (eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, Nueva York, 2007, págs. 83-128.

Los organismos multilaterales y otros mecanismos subregionales han avanzado bastante en sus formulaciones en materia de seguridad. Sin embargo, aún no existe un paradigma o paraguas conceptual predominante que ayude a definir cuáles son las mejores estrategias y las políticas públicas que guíen de manera más efectiva las decisiones en esta materia. Por otra parte, la arquitectura institucional en cuanto a seguridad sigue siendo muy débil y presenta avances distintos en el ámbito hemisférico, subregional y bilateral. La seguridad humana es una de las opciones que maneja el funcionariado público internacional y las sociedades latinoamericanas para mejorar las condiciones en el tema. Ésta forma parte de una serie de otros conceptos asociados, como seguridad cooperativa, seguridad democrática y seguridad multidimensional, que han sido materia de debate hemisférico y regional en la última década³⁵.

La siguiente sección brinda una mirada panorámica sobre la utilización de algunos elementos del enfoque de seguridad humana en las normas, agenda y prácticas de las organizaciones multilaterales estudiadas. Se detallan en forma específica los principios de la seguridad humana que han tenido algún nivel de impacto en las dinámicas institucionales, tanto de la OEA como en el resto de organizaciones subregionales.

a. Valores compartidos - Democracia y derechos humanos

Tanto la seguridad humana como los derechos humanos enfatizan valores cosmopolitas y humanistas, y el ser humano está al centro de sus preocupaciones. La óptica de la seguridad humana pone especial atención a que las políticas de seguridad velen por garantizar los derechos humanos de las personas, promoviendo activamente iniciativas para que las personas gocen del conjunto de derechos y libertades que son fundamentales para la vida humana. Es común ver que las graves y severas violaciones a los derechos humanos resultan en conflictos, personas desplazadas y sufrimiento humano a escala masiva, generando una profunda amenaza a la seguridad humana en los países y territorios afectados³⁶. Adicionalmente, un sistema político democrático garantiza de mejor manera el compromiso con los derechos humanos y posibilita que la ciudadanía demande acciones concretas para asegurar el goce de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales, propios de un orden democrático.

Debido a su historia reciente de gobiernos autoritarios y de abusos masivos a los derechos humanos, la región de América Latina y el Caribe es más sensible a estos temas. De ahí que exista mayor interés en defender y promover principios

³⁵ Sobre conceptos de seguridad en la región, ver: Domínguez, Jorge, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", en: Domínguez, Jorge (ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania, 1998; Rojas Aravena, Francisco, "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI" ...; Palma, Hugo, *Seguridad: alcances y desafíos*. CEPEI-Perú, 2007; Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena, *La seguridad en las Américas, nuevos y viejos desafíos*. Iberoamericana/Frankfurt am Main, Vervuert, Madrid, 2005; Donadio, Marcela (ed.), *La reconstrucción de la seguridad nacional*. Editorial Prometeo, 2011.

³⁶ UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos"...

cuyo fin sea la protección de las personas y sus derechos fundamentales. De hecho, una de las características principales del sistema regional actual es su creciente entramado institucional en materia de derechos humanos y democracia³⁷. El primer tema está representado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos humanos, entre otras instituciones. El segundo se expresa en forma más palpable a través de la Carta Democrática en la OEA. Mecanismos subregionales, como el MERCOSUR y la CAN, también han suscrito sus propios instrumentos para la promoción de la democracia y los derechos humanos en sus Estados miembros. En síntesis, la promoción de la seguridad humana encuentra un terreno fértil en el ámbito latinoamericano debido a la densidad normativa e institucional para defender la democracia y los derechos humanos en la región. Esto, sin embargo, no necesariamente se ha traducido en políticas concretas a nivel multilateral, específicas en cuanto a la promoción de la seguridad humana. Sí se ha avanzado bastante, como se aprecia en el apartado siguiente, en la discusión de algunos instrumentos y declaraciones de tipo formal.

b. Búsqueda de nuevos conceptos de seguridad: declaraciones e instrumentos

Como resultado de los profundos cambios en el sistema internacional posteriores a la Guerra Fría, del fin de los conflictos internos en Centroamérica y de los procesos de democratización en el resto de la región, los países latinoamericanos y caribeños comienzan a buscar nuevos enfoques de seguridad, más acordes con las demandas y preocupaciones que marcan el final del siglo XX. Este proceso se da tanto a

nivel hemisférico como subregional, y está orientado a generar marcos conceptuales y políticos centrados no solamente en el Estado, sino en la protección de las personas y sus derechos fundamentales en un contexto democrático.

Producto del proceso de paz que puso fin a los conflictos internos, los países centroamericanos fueron pioneros en este debate, siendo los primeros en incluir explícitamente la seguridad de las personas como una preocupación central bajo un sistema democrático. El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (TMSD)³⁸ de 1995, hace referencia en sus diferentes artículos a la supremacía del poder civil, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la erradicación de la violencia y la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas como sus objetivos prioritarios. Bernardo Arévalo de León explica este proceso con gran claridad, indicando que

[E]l concepto de seguridad democrática a partir del cual se estructura el Tratado Marco es aquel que las élites políticas e intelectuales latinoamericanas desarrollaron a finales de los ochenta como contrapartida a la Doctrina de Seguridad Nacional, y constituyó un esfuerzo consciente, una concepción alternativa de seguridad que rescata el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. Es la aplicación a nivel de los problemas de la seguridad de los Estados de los principios y valores de la democracia y, por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas

³⁷ Para regímenes de derechos humanos en las Américas ver: Farer, Tom, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, not Yet an Ox", *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no. 3, agosto de 1997, pág. 510; Serrano, Mónica, Vesselin Popovski y United Nations University, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, Shibuya-ku, Tokyo, Nueva York, 2010.

³⁸ El TMSD se encuentra disponible en: <<http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentación.aspx?lDltem=33842&ldCat=10&ldEnt=330&ldm=1&ldmStyle=1>>.

*en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, educación, salud, etc.*³⁹.

Por su parte, el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, de 1996, otorga prioridad a la prevención del tráfico ilícito de estupefacientes, el rescate en casos de emergencia nacional, el control de inmigraciones, la protección de recursos pesqueros, el control aduanero y tarifario, la policía marítima, los desastres naturales, la contaminación y el contrabando. En 2001 CARICOM creó la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad en el Caribe (IMPACTS), que tiene a su cargo la coordinación de actividades para controlar las causas del crimen en sus múltiples dimensiones, incluyendo los aspectos económicos, políticos y sociales.

MERCOSUR, Bolivia y Chile se declaran como Zona de Paz en julio de 1999 y acuerdan constituirse como zona libre de armas de destrucción en masa y de minas terrestres antipersonal; fortalecer los mecanismos de cooperación en temas de seguridad, en especial la implementación de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad; lograr el objetivo del desarme nuclear, y el uso exclusivamente pacífico y seguro de la energía nuclear y de la ciencia y tecnología espaciales. El Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático es de especial relevancia, ya que seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración, y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo para la continuidad del proceso de integración regional.

La preocupación de la Comunidad Andina por garantizar la paz y la seguridad de sus países miembros y de sus habitantes se hace visible con el Protocolo

de Quito (1988), que se refiere a los principios de igualdad, justicia, solidaridad y democracia, dando paso –particularmente durante la última década– a iniciativas que tienden a desarrollar marcos comunes de cooperación en materia de seguridad, a fin de favorecer la paz regional y de enfrentar de manera coordinada las amenazas de alcance transnacional, tales como el tráfico de drogas y de armas, los actos de terrorismo y la trata de personas⁴⁰. En junio de 2002 se suscribe en Lima la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, que contiene compromisos andinos para formular una política comunitaria de seguridad, instaurar una zona de paz, combatir el terrorismo, limitar los gastos de la defensa externa y controlar el tráfico de armas de fuego, entre otros temas.

La discusión en el Hemisferio está definida por la Declaración de Seguridad de las Américas (2003), que establece que la

[N]ueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Se enfatiza que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. Tal como lo señala el artículo 4.m,

La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos

³⁹ Arévalo de León, Bernard, "Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica: reflexiones en torno al TMSD", ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica, convocado por la OEA, Washington D.C., 19-20 de abril, 1999, pág. 2.

⁴⁰ Contreras, B. Adalid, "Presentación. Por una agenda andina de paz", *Revista de Integración*, no. 2. Secretaría General CAN, diciembre de 2009.

*humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre*⁴¹.

La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad forma parte integral de las instituciones hemisféricas y de los distintos mecanismos de integración subregionales, tal como se constata en los distintos instrumentos regionales suscritos por los Estados en esta materia. Se trata de un proceso que todavía está en marcha; aún no existe un concepto o principio rector consensuado en materia de seguridad para la región⁴².

De hecho, las distintas declaraciones regionales utilizan una serie de conceptos, como seguridad democrática, seguridad multidimensional y seguridad humana, sin precisar cuáles son los alcances de cada uno de ellos. A estos se suman otros conceptos que son utilizados con frecuencia en círculos académicos y políticos para poner énfasis sobre ciertos aspectos específicos, como seguridad cooperativa, seguridad asociativa, seguridad común, entre otros. A nivel latinoamericano –como se aprecia en este capítulo– el concepto de seguridad ciudadana es particularmente importante en el ámbito doméstico. El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 del PNUD entiende la seguridad ciudadana como una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida como “la protección

universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma ‘súbita y dolorosa’ la vida cotidiana de las víctimas”⁴³.

Finalmente, es necesario destacar que la elaboración de nuevas declaraciones e instrumentos hemisféricos y subregionales es muy positiva, especialmente el reconocimiento formal de la necesidad de avanzar desde una perspectiva que protege al Estado hacia la protección de las personas. Sin embargo, en general esto aún no se ha traducido en nuevas prácticas institucionales que tiendan a favorecer una agenda de seguridad centrada en los individuos. Los principios de la seguridad humana centrada en las personas, integral, contextualizada y preventiva, son aplicados todavía de manera incipiente. En seguida se destacan algunos de los principios que han tenido impacto en las agendas de estas instituciones.

c. Nueva agenda amplia de seguridad, preocupación creciente por la persona

Uno de los logros más importantes en cuanto a la aplicación del enfoque de seguridad humana a nivel hemisférico y subregional, es la propuesta de una nueva agenda de vulnerabilidades, riesgos y amenazas, que posibilita una mirada amplia a los problemas de seguridad. Como se aprecia en la Tabla 1, no sólo se reconocen como amenazas a la seguridad aquellos

⁴¹ La Declaración sobre Seguridad en las Américas se encuentra en: <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.

⁴² Para una discusión reciente sobre los principales temas en materia de seguridad en América Latina y El Caribe, ver el número especial sobre seguridad regional de la Revista Mundo Nuevo 2011, Caracas año III, número 5. Ver también: Palma, Hugo, *Seguridad: alcances y desafíos...*; Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena, *La seguridad en las Américas, nuevos y viejos desafíos...*

⁴³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*. Colombia, 2009, pág. 31. Este informe es muy preciso en indicar que la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana: primero, porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe sobre Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana, la que llama “seguridad personal”; segundo, porque excluye los daños causados por la naturaleza y, tercero, porque considera sólo un tipo particular de acción humana – los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio (pág. 32).

temas propios de la seguridad tradicional (conflictos limítrofes, conflictos armados), sino que la agenda hemisférica ha puesto el acento –especialmente durante la última década– en temas como el crimen transnacional, los desastres naturales y catastróficos, y en aquellas vulnerabilidades económicas, políticas y sociales que inciden sobre la seguridad del Estado y la de las personas. Es decir, hay un reconocimiento de una seguridad más amplia en cuanto al tipo de amenazas y vulnerabilidades. Al menos desde el punto de vista del diagnóstico, se reconocen los vínculos entre seguridad, desarrollo y consolidación de la democracia en la región⁴⁴. La Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas (2003) y otros instrumentos subregionales, reafirman esta visión amplia de la seguridad y muestran cómo se vincula con la agenda de desarrollo y promoción de los derechos humanos en la región.

Se observa un cambio en cuanto al objeto de seguridad. En la actualidad el foco de protección no es exclusivamente el Estado sino que también las personas. Es más, como la experiencia latinoamericana lo demuestra, en muchas ocasiones un Estado seguro no es sinónimo de una ciudadanía más segura. Así, las declaraciones oficiales de las instituciones multilaterales no sólo incluyen las amenazas tradicionales que afectan a la seguridad estatal, sino también las denominadas nuevas amenazas y otras vulnerabilidades que propician inseguridad creciente, con las personas como afectadas principales (ver Tabla 1). En general, es posible asegurar que las instituciones multilaterales de la región han efectuado un mapeo y reconocimiento de los múltiples riesgos que afectan la seguridad de las personas y de los Estados. Sin embargo, al observar los documentos oficiales se aprecia que estas instituciones reconocen un largo listado de amenazas sin priorizar las más agudas, y sin

detallar las estrategias y mecanismos institucionales que se utilizarán para aminorarlas.

Pablo Celi, subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de UNASUR⁴⁵, se refirió a esta dificultad y destacó que uno de los proyectos actuales del Centro es que los Estados que integran este organismo hagan explícitas las prioridades de su agenda de seguridad. Este ha resultado un proceso lento, donde los Estados no necesariamente han hecho oficiales y públicas sus prioridades en la materia.

También es importante reconocer que existe una gran diversidad subregional en esta materia. Como lo evidencia la sección siguiente, cada una de las subregiones y países latinoamericanos presenta una situación diferente en cuanto a la profundidad y el tipo de vulnerabilidades, riesgos y amenazas a la seguridad que tiene que enfrentar. Los organismos subregionales estudiados tampoco han hecho explícitas en documentos oficiales sus prioridades y estrategias de trabajo en este ámbito. Aquí también se aprecia una tendencia a hacer una larga lista de riesgos y amenazas. La excepción es el caso del SICA en Centroamérica, que en 2011 consensuó una estrategia de seguridad para los países integrantes que detalla prioridades y proyectos concretos.

Por otra parte, es esencial constatar que si bien se amplía la agenda de seguridad, se hace escasa referencia a las poblaciones, comunidades, grupos e individuos que son más vulnerables a las nuevas amenazas: mujeres; niños, niñas y adolescentes; poblaciones indígenas; afro-descendientes; migrantes, entre otros. En particular, llama la atención la falta de consideración de las necesidades de las mujeres en lo que se refiere a discusiones en materia de seguridad en las agendas de integración en América Latina y el Caribe. Este estudio pudo constatar que las mujeres

⁴⁴ Ver documento de trabajo de la OEA sobre los nuevos conceptos de seguridad en el Hemisferio: OEA, “Conceptos para la seguridad hemisférica. Informe de la Presidencia, Comisión de Seguridad Hemisférica”, OEA/Ser.G CP/CSH-301-100, 2000. Disponible en: <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdoc%20infopresid.asp>>.

⁴⁵ Entrevista realizada en Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre 2011.

–sus preocupaciones, sus vulnerabilidades y las estrategias de empoderamiento– están prácticamente ausentes de la agenda de los organismos subregionales en las discusiones específicas sobre nuevas estrategias de seguridad y de protección de las personas.

La excepción en el ámbito multilateral es la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), de la OEA. La CIM ha intentado incorporar el enfoque de género en las políticas desarrollo, seguridad y ciudadanía que desarrolla la OEA. En un documento reciente, y refiriéndose específicamente a la seguridad ciudadana, la CIM indica que aunque “la inseguridad ciudadana es un problema que

afecta toda la población, podemos afirmar que las mujeres viven la violencia, despojo, trata y otros problemas de seguridad de una manera distinta a los hombres – diferencia resultante principalmente de la construcción de los roles sociales de género”. El documento señala además, que la ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y de acción en lo que se refiere a la seguridad ciudadana, significa que la política de seguridad de la mayoría de los países de la región ignora a más del 50% de la población de estos países. Esto significa en la práctica que las mujeres tienen menos capacidad, y menos probabilidad, de acceder a las instancias del sector de seguridad para abordar la violencia que sufren⁴⁶.

Tabla 1. Amenazas y vulnerabilidades reconocidas en el nivel hemisférico

Amenazas tradicionales	Nuevas amenazas		Factores contribuyentes/ Vulnerabilidades
	Crimen transnacional	Desastres naturales y accidentes catastróficos	
Conflictos internos Conflictos limítrofes Conflictos armados	Crimen organizado Tráfico y crimen organizado Tráfico de personas Tráfico de armas pequeñas y livianas Lavado de dinero Delito cibernético Terrorismo	Terremotos Huracanes Inundaciones Maremotos Accidentes catastróficos	Pobreza, indigencia, desigualdad Violación de derechos humanos Inestabilidad política e institucional Riesgos graves a la salud, epidemias o pandemias

Fuente: Elaboración propia⁴⁷ sobre la base de las distintas declaraciones e instrumentos hemisféricos y subregionales que conceptualizan las nuevas amenazas y vulnerabilidades reconocidas en la región⁴⁸.

⁴⁶ CIM, “Plan estratégico 2011-2016. Comisión Interamericana de Mujeres”, Washington D.C. 2011.

⁴⁷ Se agradece a Abraham Stein, Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, quien brindó orientación para la esquematización de amenazas a nivel hemisférico.

⁴⁸ Las declaraciones e instrumentos fueron descritos en el capítulo anterior.

d. Nueva institucionalidad para nuevos desafíos

La discusión sobre enfoques novedosos en materia de seguridad ha dado paso a la creación de instituciones y mecanismos de cooperación hemisféricos, regionales, subregionales y bilaterales. En esta arquitectura institucional conviven organizaciones orientadas a la seguridad tradicional, como también mecanismos que intentan responder a una agenda más amplia, como los temas vinculados al crimen organizado, tráfico de armas, tráfico de personas, seguridad pública, respuestas democráticas a crisis institucionales, derechos humanos, crisis humanitarias, desastres naturales, entre otros. Es cierto que ninguno de estos mecanismos hace alusión directa al concepto de seguridad humana, pero la creación de nuevas instituciones e instrumentos responde a una agenda amplia de seguridad dirigida a trabajar temas que inciden en la promoción y la protección de las personas.

Como lo muestra la tabla siguiente, varias de las organizaciones analizadas en este informe han creado unidades, mecanismos y planes para la inclusión de los nuevos temas de seguridad como parte de su entramado institucional. A nivel hemisférico, uno de los ejemplos más claros es la creación de una secretaría en el marco de la OEA, la Secretaría de Seguridad Multidimensional (2005). A esto se suman otras unidades, como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones,

Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), el Departamento de Seguridad Pública, entre otros. A nivel subregional destacan la creación de la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el ámbito del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), y la creación reciente de la Unidad de Seguridad Democrática (2009). En el MERCOSUR resalta la creación de una nueva institución, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (2009).

Por su parte, en 2005 la Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM acordó establecer un marco general para el manejo del crimen y la seguridad en la región, por recomendación de los ministros responsables de la seguridad nacional. La creación de un Consejo de Ministros Responsables por la Seguridad Nacional y el Imperio de la Ley dentro de la estructura de CARICOM, constituyó un paso significativo al respecto. Posteriormente se decretó la creación de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad (IMPACS), que se constituyó en la agencia principal para la ejecución de la estrategia de seguridad regional en esta materia. La Agencia del Caribe para el Manejo de Emergencia en Desastre (CDEMA) fue creada por los Estados parte del CARICOM para coordinar respuestas frente a desastres naturales, así como para movilizar ayuda humanitaria a las zonas afectadas. En cuanto a la CAN, no se observa la creación de instituciones específicas pero sí una serie de compromisos y acuerdos para actuar en relación a temas específicos, como tráfico de drogas, migraciones y otros.

Tabla 2. Instituciones y mecanismos selectos de cooperación en seguridad a nivel hemisférico y subregional

Hemisférico	Subregional			
OEA	SICA	MERCOSUR	CAN	CARICOM
Cumbre de las Américas y Asamblea Anual	Comisión de Seguridad de Centroamérica	Mecanismos de diálogo político	Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común	Sistema de Seguridad Regional (RSS)
Otras Cumbres (Defensa, Justicia, etc.)	Unidad de Seguridad Democrática, Estrategia de Seguridad de Centroamérica	Grupos de trabajo en varios temas, incluyendo tráfico de armas pequeñas y livianas, y derechos humanos.	Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos	IMPACTS
Comisión de Seguridad Hemisférica de Seguridad Multidimensional		Reuniones ministeriales de diferentes carteras (Justicia, Desarrollo Social, etc.).	Compromiso para la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo, Drogas y Delitos Conexos	CDEM
CICAD		Reuniones temáticas, entre las que destaca la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos	Carta Andina para la Promoción y Protección de Derechos Humanos y Programa de Trabajo para la Difusión de la Carta.	
Departamento de Seguridad Pública		Creación del Instituto de Políticas en Derechos Humanos (IPPDH)		
CIRN				
JID				
Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos				

Fuente: Elaboración propia.

e. Falta integración, pero aumenta la cooperación

La seguridad humana enfatiza la búsqueda de respuestas integrales y multisectoriales con el objetivo de acercar las agendas de desarrollo, de seguridad y de derechos humanos. Aun cuando falta mucho en este aspecto, se observan nuevas prácticas en cuanto a abrir espacios a nuevas formas de cooperación en la que participen actores diversos. Por ejemplo, es interesante constatar que en los últimos años se han ido

incorporando con mayor fuerza las y los funcionarios de ministerios de Justicia, Trabajo, Desarrollo Social y otros, en las reuniones que realiza la OEA⁴⁹. De hecho, la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA promovió con mucha fuerza la ampliación de la coordinación en seguridad pública, y auspició en 2008 las reuniones de ministros de Seguridad Pública de las Américas (MISPA). Según el Secretario de Seguridad Multidimensional, Adam Blackwell, éstas se han constituido en un espacio permanente de discusión y acuerdos, que permite identificar las

⁴⁹ Para ver el listado de reuniones ministeriales ver: <http://www.oas.org/es/acerca/reuniones_ministeriales.asp>.

raíces del crimen y la violencia en el Hemisferio y generar consenso y acciones coordinadas para enfrentarlo. Esto representa un gran avance en cuanto a coordinación y planteamiento de respuestas más integrales, ya que tradicionalmente sólo el cuerpo diplomático y algunos integrantes de los ministerios de Defensa nacionales trabajaban en estos temas.

Otras instituciones subregionales han creado mecanismos similares. Destaca la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RADDHH), que funciona desde 2005 como un foro interestatal para el análisis y definición de políticas públicas de derechos humanos. Formalmente, la RADDHH es un ámbito abierto a la participación de la sociedad civil; las organizaciones regionales pueden intervenir en las diferentes sesiones en calidad de observadores. A partir de la integración de subgrupos especializados en los temas de la agenda y abiertos a las organizaciones, dicha participación busca coordinar los temas de manera más efectiva.

f. Incipientes mecanismos de prevención

Otra característica del enfoque de seguridad humana es su orientación a la propuesta e implementación de estrategias de prevención, apuntando a las causas de las inseguridades individuales y comunitarias. La prevención, aunque de manera incipiente, aparece en los programas y estrategias de los distintos organismos estudiados y está centrada fundamentalmente en las áreas de violencia y crimen, estrategias antidrogas, desastres naturales y prevención en cuanto a tráfico y trata de personas, en especial niños y niñas.

Este es el caso del SICA, por ejemplo. Importa señalar que por primera vez en la estrategia de seguridad de 2011 se contempla la prevención como un objetivo de trabajo. Incluye el desarrollo de políticas, programas, estrategias y acciones que favorezcan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención

desde lo local y los efectos de los desastres naturales, en especial los provocados por el cambio climático. Por su parte, la OEA contempla la armonización de las estrategias de prevención del delito entre los países miembros, así como aquellas relativas a la prevención del CICAD, en el campo del abuso a las drogas.

Sin embargo, en cada una de las instituciones estudiadas el tema de la prevención es incipiente. No existen mecanismos institucionales desarrollados para la prevención, y aún son débiles los mecanismos de alerta temprana de diversos conflictos que puedan surgir en la región. En la mayoría de los casos, y debido que se trata de organizaciones intergubernamentales, las agendas responden a los mandatos de los gobiernos. Estos tienden a optar por estrategias de control, cortoplacistas y de impacto rápido, que no vinculan la creciente inseguridad de sus países con los factores sociales que contribuyen a la situación. Finalmente, no se evidencia un marco conceptual unificado para el tratamiento de los temas de prevención y para la implementación de políticas regionales, a pesar del desarrollo del debate general sobre la seguridad en el Hemisferio y subregional.

2. ANÁLISIS DE CASOS

En este capítulo se hace énfasis en los contextos subregionales y en las prioridades de cada una de las instituciones. Se analizan cinco: la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Compara cuatro factores:

- a. Incorporación de la seguridad humana. ¿Cuáles son los conceptos de seguridad utilizados en la institución, su definición y alcances? En particular se analiza si el concepto de seguridad humana y sus principios forman parte de la agenda de estas instituciones. En este sentido, se pone especial atención a la incorporación de respuestas integrales que conecten desarrollo, seguridad y derechos humanos.

- b. Reconocimiento de amenazas a la seguridad y vulnerabilidades. ¿Cuáles son los problemas reconocidos como parte de la agenda de seguridad y sus alcances?
- c. Instrumentos. Determinar si existen instrumentos formales (convenciones, declaraciones, etc.) en los que los Estados miembros definan principios, conceptos o una agenda sobre la materia.
- d. Prioridades. Se observa cuáles son las prioridades que tienen cada una de las instituciones estudiadas, en cuanto a la agenda de seguridad humana.

Es fundamental resaltar que la inclusión de la seguridad humana depende en buena medida de otros factores que no están directamente relacionados con las bondades de esta perspectiva, sino más bien con las dinámicas propias de cada una de estas instituciones, y que están relacionadas con la profundidad del proceso de integración de las distintas subregiones y de los objetivos y prioridades de cada una de estas instituciones⁵⁰. Hay mecanismos subregionales más vitales que otros como resultado de las prioridades, la voluntad política de los Estados miembros que las conforman o la confluencia de valores e intereses de los Estados que forman parte de ellas. Por ejemplo, la CAN ha experimentado en los últimos cuatro años una serie de cambios y dificultades como producto

de discrepancias entre los Estados miembros, relativas a las estrategias comerciales y políticas a implementar⁵¹. En el contexto de crisis institucional –como en el caso de la CAN– la incorporación de nuevos enfoques resulta difícil.

Los objetivos y misión de cada una de estas instituciones también inciden sobre el potencial para incorporar nuevos temas. Por ejemplo, la OEA es una institución multilateral para coordinación de políticas mientras que MERCOSUR o la Comunidad Andina (CAN) nacieron con el objetivo de la integración comercial y física. Sólo en los últimos años el ámbito político y social ha crecido con mayor fuerza en los mecanismos de integración subregional, abriendo las puertas a la incorporación de temas políticos y de seguridad. El grado de incorporación del enfoque de seguridad humana, por lo tanto, depende también de estos factores.

Sin embargo, los cuatro factores seleccionados permiten hacer una comparación básica para determinar si el enfoque de seguridad humana está presente en las agendas de trabajo de estas instituciones. Sobre esa base se podrá profundizar este trabajo en el futuro, para elaborar propuestas con el objetivo puesto en las subregiones.

⁵⁰ Sobre procesos de integración en América Latina y el Caribe: Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 2009; Bonilla, Adrián y Guillaume Long, “Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del dossier.” en: Íconos. Revista de Ciencias Sociales, no. 38: Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre de 2010.

⁵¹ Venezuela decide salir de la CAN en abril de 2011.

Tabla 3. Análisis comparado instituciones multilaterales

Institución	Concepto de seguridad	Amenazas reconocidas	Instrumentos	Agenda de acción/ prioridades
OEA	Seguridad multidimensional Artículo 4e se refiere en forma específica a la seguridad humana	Amenazas tradicionales y nuevas Artículo 4m (crimen organizado, drogas, delincuencia, pobreza, desastres naturales, riesgos a la salud, etc.).	Declaración de Seguridad en las Américas (2003) Unidad: Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM)	Prioridad 1: Seguridad Pública (nuevo departamento en 2006) Otras prioridades: control de abuso de drogas (CICAD), control de armas convencionales y MCM (CIFTA, JID), y cooperación en desastres y emergencias complejas.
SICA	Seguridad democrática	Énfasis en seguridad se basa en democracia y desarrollo sostenible. Artículos 1-9 sobre Estado de Derecho, 10-25 sobre seguridad de las personas.	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) Unidad: Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC). Estrategia de Seguridad en Centroamérica (2011)	Prioridades definidas en la estrategia de seguridad 2011: -Combate al delito -Prevención -Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria -Fortalecimiento institucional (coordinación de la estrategia) Implementación: 4 componentes y 22 proyectos estratégicos.
CAN	Seguridad multidimensional	Seguridad con un enfoque humano, económico, cultural y político.	Política de Seguridad Externa Común Andina. (Decisión 587)	Prioridades: narcotráfico, lavado de activos, terrorismo. Otros temas: seguridad ciudadana.
MERCOSUR	Se suma a la Declaración de OEA 2003, seguridad multidimensional Declara la necesidad de aclarar los conceptos de seguridad existentes.	Énfasis en amenazas tradicionales versus nuevas amenazas.	Declaración Política de MERCOSUR como Zona de PAZ. IPPDDHH	Prioridades: tráfico de personas y niños, tráfico de armas, temas vinculados a crimen y fronteras (triple frontera). Derechos humanos. Otros: importante trabajo a nivel de coordinación de personal militar y civil especialmente en temas de operaciones de paz de la ONU.
CARICOM	Se suma a la Declaración de OEA 2003, seguridad multidimensional	Énfasis en vulnerabilidades económicas y sociales, como factor importante para las consecuencias del crimen transnacional.	-Sistema de Seguridad Regional (RSS) -IMPACTS -CDEMA	-Violencia interna, de la mano con la mayor penetración del crimen organizado, en particular organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas. - Desastres naturales y las catástrofes humanas.

Fuente: Elaboración propia

a. Organización de los Estados Americanos (OEA)

i) Búsqueda de un nuevo concepto de seguridad para las Américas

La Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, llevada adelante por la OEA (México, octubre de 2003) se dirigió a establecer un nuevo concepto de seguridad hemisférica mediante una visión de “carácter y alcance multidimensional”. Su principal objetivo fue el planteamiento de una concepción de seguridad en las Américas que ampliara el enfoque tradicional, y que incluyera amenazas no tradicionales en consideración de aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales⁵².

Adicionalmente, la Declaración hace especial énfasis en los valores hemisféricos compartidos referidos a la defensa y consolidación de la democracia y al respeto y promoción de los derechos humanos. En ese sentido, la Declaración indica que “la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio”; igualmente, reafirma el compromiso con la plena observancia de la Carta Democrática Interamericana –firmada en setiembre de 2001–, sus valores, principios y mecanismos.

En lo que toca a la seguridad humana, es importante destacar que esta Declaración se sustenta de manera central en sus principios, que incluyen a la persona como referente de seguridad, el carácter multidimensional de las amenazas y la inclusión de diversidad de temas y prioridades subregionales que plantean los problemas de seguridad. En este sentido, destacan los siguientes párrafos de la Declaración:

e. En nuestro Hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece

cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

- i. Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.*
- j. Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.*

ii) Reconocimiento de amenazas y vulnerabilidades

La novedad de la Declaración es formalizar en un documento consensuado por los Estados miembros de la OEA el hecho de que los principales problemas de las Américas derivan también de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad. En específico, la Declaración reconoce que la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada tanto por amenazas tradicionales como por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

⁵² La Declaración de Bridgetown en 2002, articula estos elementos como parte de la seguridad hemisférica y fue el primer documento formal que consigna el concepto de seguridad multidimensional.

- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos, y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

iii) Prioridades de la agenda

La agenda de seguridad en las Américas se ha ido expandiendo de forma visible en los últimos años. La Declaración de Seguridad de las Américas recoge los temas que se han venido trabajando desde finales de los ochenta. Así, por ejemplo, la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CI-CAD) se establece en 1986 con once Estados miembros y en 1996 ya contaba con los 34 países parte de la OEA. Paralelamente, y luego de los debates en el marco de la Declaración, se crea en 2005 la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) con el “objetivo de luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y la de los ciudadanos”⁵³. La creación de una Secretaría que centra su atención en la agenda extendida de seguridad multidimensional es, sin duda, uno de los indicadores demostrativos de la jerarquía que adquieren las nuevas preocupaciones sobre seguridad humana al interior de la organización de

mayor importancia hemisférica. La SSM representa un paso importante en la institucionalización de temas que hace menos de dos décadas no eran parte de la agenda hemisférica y que hoy cuentan con personal permanente, unidades temáticas y presupuesto específico para sus tareas. Un año más tarde (2006) se crea el Departamento de Seguridad Pública, cuyo objetivo es fortalecer las políticas públicas de seguridad ciudadana con una óptica de largo plazo y con respeto pleno de los derechos humanos.

La creación de esta oficina refleja claramente las prioridades de la SSM, cuyo principal objetivo en los próximos cinco años será el tema de la seguridad pública – según indican los principales oficiales de la OEA⁵⁴. De hecho, esta Secretaría cuenta con siete objetivos estratégicos para el período 2011-2015:

- Promover la armonización de legislaciones en materia de seguridad en el Continente americano.
- Promover la coordinación de acciones de cumplimiento de la ley.
- Promover la armonización de instrumentos de prevención del delito entre los países de las Américas.
- Promover la armonización de los instrumentos de prevención del consumo de drogas entre los países de las Américas.
- Promover la armonización de instrumentos de atención y asistencia de víctimas de delitos, y el tratamiento y rehabilitación de personas dependientes de drogas.
- Promover la armonización de instrumentos de reinserción social de personas que cumplen condena de prisión.
- Promover el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación en materia de defensa y seguridad que contribuyen a la paz.

⁵³ Información tomada de la página web de la OEA: <<http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>>.

⁵⁴ Mayor información sobre la SSM en: <<http://www.alertamerica.org>>.

La selección de prioridades responde en buena medida a las demandas de los Estados miembros, los que enfrentan un grave problema de criminalidad y violencia. Según datos de la OEA, en las Américas más de 130 mil personas fueron asesinadas en 2010. Así mismo, aquí se cometen más de dos tercios de los secuestros del planeta y cada tres minutos ocurre un homicidio⁵⁵. Es por este motivo que las asambleas generales de la OEA de los últimos tres años han tenido como tema central la seguridad: Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana (2011), Declaración de Lima sobre Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas (2010), Declaración de San Pedro Sula sobre Cultura para la No-Violencia (2009).

Por otra parte, la selección de prioridades está basada en la idea de potenciar las capacidades ya existentes en la OEA en estas materias, no en extender la agenda a otras áreas. Los directivos de las diferentes unidades de la SSM entrevistados en el marco de este estudio, indicaron que ya existen otras instituciones con más recursos y proyección internacional trabajando en los temas vinculados a aquellos factores que contribuyen a la inseguridad, incluyendo la agenda de desarrollo. De ahí que la agenda de la OEA en estas materias esté enfocada principalmente en desarrollar mecanismos de evaluación, promoción y gestión, dirigidos a fortalecer la capacidad institucional de los países de la región en materia de seguridad ciudadana. En específico, uno de los temas que se espera incorporar es el de la prevención, tema que los países miembros han sido hasta hoy muy renuentes a incorporar.

En síntesis, el concepto de seguridad humana está incorporado dentro de la Declaración de Seguridad Hemisférica de 2003, donde se reconoce que la protección de la persona humana debe formar

parte de las preocupaciones de los Estados parte de la OEA. También se establece que la seguridad del Hemisferio es multidimensional y se ve afectada tanto por amenazas tradicionales como nuevas, así como por factores estructurales que contribuyen a la seguridad de los Estados y de las personas. El paraguas conceptual de la seguridad multidimensional acordado en 2003 ha derivado en una agenda centrada principalmente en temas relacionados al crimen y la violencia. La seguridad ciudadana y su agenda específica son los temas que lideran el trabajo de la SSM en la actualidad.

Sin embargo, en el contexto de la OEA es limitada la aplicación del concepto de seguridad humana y sus principios como un enfoque pragmático, que permite orientar las prácticas institucionales para proteger a las personas. Los entrevistados reconocen a la seguridad humana como un tema presente en los documentos oficiales, admiten la importancia de orientar sus políticas hacia las necesidades de las personas, pero no existe mayor discusión o conocimiento sobre cómo la seguridad humana puede orientar sus políticas institucionales y orientar la aplicación de sus proyectos.

b. Sistema Centroamericano de Integración (SICA)

i) El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) y el modelo de seguridad en Centroamérica

El modelo de seguridad de Centroamérica está basado en el TMSD, el cual incorpora ciertos postulados básicos de la seguridad humana, convirtiéndose en una de sus primeras concreciones institucionales⁵⁶. El TMSD fue firmado por los seis⁵⁷ gobiernos centroamericanos el 15 de diciembre de 1995,

⁵⁵ Blackwell, Adam, "Américas: Más de 130 mil personas fueron asesinadas en 2010: OEA", *Crónica de Hoy*, 25 de abril de 2011. Disponible a marzo de 2012 en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=574698.

⁵⁶ Sobre seguridad humana y el TMSD ver: Urgell, Jordi, "La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?", *Revista CIDOB*, no. 76, 2007; Fuentes Julio, Claudia y Francisco Rojas Aravena, "La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica", en: *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 2003.

⁵⁷ El TMSD no ha sido ratificado por Costa Rica y Panamá.

y representa la expresión jurídica-formal del proceso de pacificación y democratización en esta subregión. Sus objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuer-

dos del proceso de Esquipulas, que permita superar la imperante doctrina de seguridad nacional. Según lo muestra la siguiente tabla, el Tratado está compuesto por cuatro áreas principales: Estado de Derecho, seguridad de las personas y sus bienes, seguridad regional y organización institucional.

Tabla 4 Principales áreas del TMSD

I. Estado de Derecho	II. Seguridad de las personas y de sus bienes	III. Seguridad regional	IV. Organización institucional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitación del papel de las fuerzas armadas. 2. Fortalecimiento de la democracia. 3. Limitación del papel de las instituciones de seguridad pública, de sus competencias institucionales. 4. Imperio de la ley, seguridad jurídica y efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas. 5. Protección de los derechos humanos. 6. Institucionalidad de la defensa y doctrinas de seguridad. 7. Promoción de la cultura de la paz. 8. Combate a la corrupción pública y privada, y reducción de la impunidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pobreza como fuente de inseguridad de los habitantes. 2. Equidad y condiciones de vida. 3. Delincuencia y criminalidad. 4. Condición ambiental y desastres naturales. 5. Migración, desplazados y refugiados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abstención del uso de la fuerza contra otro Estado signatario. 2. Medidas de fomento de la confianza. 3. Solución pacífica de las controversias y renuncia al uso de la fuerza. 4. Limitación y control de fuerzas y armamentos. 5. Seguridad de las fronteras. 6. Seguridad regional frente a la seguridad hemisférica e internacional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión de presidentes. 2. Consejo de ministros de Relaciones Exteriores. 3. Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC). 4. Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO). 5. Asociación de jefes de Policía de Centroamérica.

Fuente: Jácome, Francine, “La seguridad democrática en Centroamérica: avances y limitaciones del TMSDCA (1997-2003)”, en: Jácome, Francine (ed.), *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*. CRIES/CDP Publicaciones, Caracas, 2004.

Es interesante constatar que las áreas temáticas del TMSD reflejan una serie de conceptos sobre los cuales se sustenta el modelo de seguridad en Centroamérica: seguridad democrática (Estado de Derecho, derechos humanos, reformulación del papel de las fuerzas armadas); seguridad humana (equidad, superación de la pobreza), y seguridad cooperativa (medidas de fomento de la confianza, percepción de pertenecer a un solo espacio de seguridad y de que las amenazas en

el Istmo son interdependientes, necesidad de avanzar de forma conjunta y paralela)⁵⁸. En este sentido, se puede señalar que este Tratado da un salto cualitativo al resaltar el valor del ser humano y su seguridad, así como al fundar un modelo de seguridad subregional que tiene como plataforma y campo de acción el proceso mismo de integración que incluye a los seis países integrantes del SICA.

⁵⁸ Urgell, Jordi, “La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?”... pág. 147.

En cuanto a la seguridad humana, el Título II del Tratado está dedicado a normar los aspectos de la seguridad de las personas, y hace referencia explícita al tema en el artículo 10:

a) La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.

ii) Definición de amenazas/vulnerabilidades

El TMSD reconoce que los nuevos retos a la seguridad que enfrenta Centroamérica no provienen de amenazas militares externas, sino de complejos fenómenos de alcance nacional, regional e internacional. La delegación de El Salvador ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, en el marco de las negociaciones para la Declaración de Seguridad de las Américas, señaló que el TMSD “está fundamentado en un enfoque multidimensional que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, orientando cada vez más sus recursos a la inversión social y que ofrece respuestas colectivas a las amenazas transnacionales”⁵⁹. De hecho, el modelo de seguridad democrática ha tenido una influencia im-

portante en otros proyectos de integración regional y, especialmente, en la construcción del sistema de seguridad hemisférica, como fue reconocido de manera explícita y específica en la Conferencia Especial sobre Seguridad de México (2003)⁶⁰.

iii) Prioridades de la agenda de acción

A más de diez años de firmado el TMSD, la agenda planteada tanto en materia de seguridad regional como el foco de protección prioritario para la ciudadanía centroamericana está aún lejos de concretarse. El TMSD ha sido criticado por motivos diversos⁶¹, pero principalmente por su incapacidad de llevar a la práctica los principios que lo inspiran. La seguridad humana adoptada nominalmente en el Tratado no ha sido llevada al terreno práctico. Aunque hoy Centroamérica no enfrenta conflictos armados, sufre la tasa de homicidios más alta del mundo: más de 18.000 muertes en 2010, 79.000 homicidios en seis años. La tasa de homicidios es de 44 por cada 100.000 habitantes, mientras el promedio mundial es de cuatro. En El Salvador se registra un promedio de 11 homicidios por día, más que durante los combates de la guerra civil, mientras que en Guatemala el número actual de muertos es el doble que durante el conflicto armado⁶². Estas cifras evidencian una profunda brecha entre el discurso oficial que adoptó el enfoque de la seguridad humana en el TMSD y la realidad de los habitantes del Istmo.

⁵⁹ OEA, “Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El TMSD”, Delegación de El Salvador ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.GCP/CSH/INF.14/02 add. 5, mayo de 2002.

⁶⁰ Urgell, Jordi, “La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?”... pág. 148.

⁶¹ Sobre las críticas ver: Jácome, Francine, “La seguridad democrática en Centroamérica: avances y limitaciones del TMSDCA (1997-2003)”...

⁶² Muñoz, Heraldo, “Centroamérica: cooperación internacional para enfrentar la inseguridad”, *El País*, 21 de julio de 2011. Disponible a marzo de 2012 en: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/cooperacion/internacional/enfrentar/inseguridad/elpepuint/20110721elpepuint_12/Tes>.

La situación descrita ha llevado al SICA –bajo el liderazgo de la recientemente creada Unidad de Seguridad Democrática⁶³– a gestionar una estrategia de seguridad cuyo objetivo es incrementar la coordinación entre los países integrantes y acordar un plan común para el combate de la inseguridad. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica quedó definida el 2011; sus objetivos específicos son los siguientes⁶⁴:

1. Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación, intercambio de información y experiencias, entre las diversas instancias y agencias operativas de la región, para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones en materia de prevención.

Estos objetivos fueron ordenados en cuatro temas específicos: combate al delito (delincuencia organizada, narcotráfico, pandillas, tráfico de armas, terrorismo, temas policiales y corrupción); prevención (violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local y los efectos de los desastres naturales, en especial los provocados por el cambio climático); rehabilitación y reinserción penitenciaria (modernización del sistema penitenciario⁶⁵); fortalecimiento institucional y seguimiento de la estrategia regional.

El objetivo de este trabajo no es analizar la estrategia de seguridad de Centroamérica, proceso que además se encuentra en fase de formulación y en búsqueda de financiamiento. Sin embargo, es importante destacar que desde la óptica de la seguridad humana hay al menos tres temas a los cuales es necesario prestar atención a la hora de implementar y dar seguimiento a la estrategia:

- a. Determinar si la estrategia vincula efectivamente los temas de seguridad, desarrollo y derechos humanos. Como bien lo destaca el TMSD, estos temas están íntimamente entrelazados y una estrategia efectiva tiene que apuntar a trabajar en forma simultánea y coordinada estos tres factores.
- b. Evitar las respuestas militarizadas a los temas de seguridad, lo que se traduce en poner especial atención al rol de las fuerzas armadas en el combate al crimen y el orden público⁶⁶. Las amenazas para la seguridad humana no pueden tratarse sólo a través de mecanismos convencionales, requieren de un enfoque integral.
- c. Finalmente, poner énfasis en las estrategias de prevención, sus alcances y resultados.

c. Comunidad Andina (CAN)

i) Concepto de seguridad

En junio de 2002 se suscribe en Lima la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, que contiene compromisos para formular una política comunitaria

⁶³ Se agradece a Erich Vélchez, Director de Asuntos Políticos y Jurídicos del SICA, y a Alexander Chacón, también del SICA, por la información facilitada sobre este tema.

⁶⁴ Información tomada del Informe de la Estrategia CAN (2011), disponible en: <<http://www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org/site/documentos/Documento1.pdf>>.

⁶⁵ El tema penitenciario apareció como una prioridad en los entrevistados en El Salvador. Así lo destacó Carlos Castaneda, Viceministro de Relaciones Exteriores de El Salvador.

⁶⁶ El tema de la militarización de la agenda centroamericana en respuesta a los problemas de seguridad fue planteado como una importante preocupación, especialmente por parte de los entrevistados pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil de la región: FESPAD, IEPADES, FUSADES.

de seguridad, instaurar una zona de paz, combatir el terrorismo, limitar los gastos de la defensa externa, controlar el tráfico de armas de fuego, entre otros. Este documento plantea un concepto de seguridad,

[E]ntendiéndola como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática. Concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural⁶⁷.

En respuesta al compromiso de los jefes de Estado de los países integrantes de la Comunidad Andina de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, en julio de 2004 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 587, Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina. Este texto constituye el pilar en materia de seguridad que guía las acciones de la CAN. El concepto de seguridad andina puede sintetizarse como una perspectiva que enfatiza un “enfoque humano, económico, cultural y político”⁶⁸.

ii) Reconocimiento de amenazas y vulnerabilidades

Los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina abordan el concepto de seguridad desde una perspectiva de carácter multidimensional y comprehensiva, contribuyendo de esta manera a

fortalecer los principios hemisféricos enunciados por la Declaración de Seguridad en las Américas. De hecho, la propia Decisión 587 hace referencia directa a la Declaración para enfatizar que el concepto multidimensional de la seguridad es compartido por los integrantes de la OEA. Así mismo, recuerda que en la Declaración se señala la contribución que los procesos de integración subregional y regional están llamados a desempeñar para la estabilidad y seguridad en el Hemisferio⁶⁹.

El concepto de seguridad de la Comunidad Andina abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se refleja en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros. Adicionalmente, la Política de Seguridad Externa Común Andina se basa, entre otros, en los principios relacionados con la preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno; la promoción y protección de los derechos humanos; el respeto al Derecho Internacional; la solución pacífica de las controversias; el fortalecimiento del proceso de integración, la prohibición del desarrollo, fabricación, posesión y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, así como el tránsito por los países miembros.

El reconocimiento de la democracia y de los derechos humanos como parte sustantiva del concepto de seguridad de la Comunidad Andina

⁶⁷ López, Adolfo, “Las nuevas amenazas a la seguridad en el programa de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina”, *Revista de Integración*, no. 2. Secretaría General CAN, diciembre de 2009, pág. 75.

⁶⁸ Ver los principios orientadores de la Agenda Estratégica Andina en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf>.

⁶⁹ CAN, “Documento informativo Secretaría General”, SG/di 93, 3 de diciembre de 2009.

es complementario con la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la cual, si bien aún no es vinculante, busca consolidar y promover la unidad a partir del reconocimiento de la diversidad de sus territorios, pueblos, etnias y culturas, y con el firme convencimiento de que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

iii) Prioridades

Los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina contienen además las principales prioridades o lineamientos operativos para el trabajo conjunto en la materia:

- a. la Política Exterior Común, destinada a promover las condiciones internacionales conducentes al cumplimiento de los objetivos que señale la Política de Seguridad Externa Común Andina, el mantenimiento de la paz y la seguridad regional e internacional, así como la acción coordinada en las negociaciones regionales y mundiales en materia de desarme;
- b. el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos y los programas operativos que se adopten en ese marco;
- c. el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo;
- d. la Cooperación Aduanera, en los aspectos vinculados con la seguridad y la defensa externa.

También, se incorporan a los instrumentos operativos el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo; los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial; el Marco Andino para la

Solución Pacífica de Controversias y para el Desarrollo y Aplicación de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, y otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir, entre otros, la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas, así como para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa. La Tabla 5 incluye un resumen de los principales instrumentos de la CAN en estas materias.

En definitiva, las prioridades centrales de la agenda en el corto plazo identificadas por los países miembros se refieren principalmente a la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el lavado de activos, además de la conformación de una red andina de seguridad, con participación de las agencias especializadas de los gobiernos y la sociedad civil. La Agenda Estratégica de la Comunidad Andina de 2010 reiteró las prioridades establecidas en los Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común Andina, llamando a evaluar periódicamente su vigencia y aplicación y a dar seguimiento a su relación con otras instancias latinoamericanas a cargo de asuntos de seguridad.

Adicionalmente la Agenda Estratégica de la CAN puso énfasis en dos temas que no fueron considerados por iniciativas anteriores:

- a. Desarrollar una estrategia andina sobre seguridad ciudadana que tenga como eje orientador la promoción y protección de los derechos humanos y la consolidación de las instituciones democráticas.
- b. Apoyar programas nacionales de promoción del desarrollo social en regiones con bajo índice de seguridad, en el marco de la Política de Seguridad Externa Común Andina y sus mecanismos institucionales⁷⁰.

⁷⁰ La consultora agradece a Adolfo López, Coordinador Político de la Comunidad Andina, por el material y la entrevista concedida.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas en Perú señalaron que las prioridades de la CAN no están vinculadas con los temas críticos planteados por las organizaciones de la sociedad civil. Entre estos se destacó el tema del

incremento de la violencia, tanto urbana como rural; el balance entre políticas de seguridad ciudadana y derechos humanos; el desarrollo de capacidades de prevención frente a la violencia; la reforma del sistema judicial y penal, entre otros temas⁷¹.

Tabla 5. Principales instrumentos de la Comunidad Andina

- Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, sobre limitación y control de los gastos destinados a la Defensa Externa.
- Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina.
- Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos.
- Lineamientos de la Política Exterior Común (Decisión 458).
- Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478).
- Creación del Pasaporte Andino (Decisión 504) y características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino (Decisión 525).
- Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos (Decisión 505).
- Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (Decisión 523).
- Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (Decisión 549).
- Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (Decisión 552).
- Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común (Decisión 587).
- Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Decisión 588).
- Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela al Sistema Andino de Integración (Decisión 589).
- Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (Decisión 591).
- Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se Utilizan en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Decisión 602).
- Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (Decisión 614).
- Plan Andino de Lucha contra la Corrupción (Decisión 668).

Fuente: López, Adolfo, “Las nuevas amenazas a la seguridad en el programa de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina”...

⁷¹ Académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil contribuyeron enormemente a la comprensión de la dinámica andina en esta materia: Hugo Palma, Gino Costa, Ciro Alegría, Ana María Tamayo, David Lovatón, Carlos Basombrio, Jaime Antezana y Eduardo Toche. Ver lista de entrevistados en anexo.

Finalmente, es importante destacar que Adolfo López, Coordinador Político de la CAN, indicó en la entrevista que la seguridad humana es una preocupación presente en varios instrumentos de la Comunidad Andina (ver Tabla 5). Recalcó además que los Estados miembros han manifestado que la seguridad de las personas se ve afectada por aspectos económicos, culturales y políticos reconocidos por varias declaraciones hechas por la Comunidad Andina.

Sin embargo, más allá de las declaraciones formales no se aprecia una utilización concreta del enfoque de seguridad humana. No se evidencian programas con énfasis en la prevención de conflictos, protección y/o potenciación de individuos o comunidades frente a las inseguridades, y la investigación tampoco pudo recabar alguna iniciativa concreta que pueda ser vinculada directamente al enfoque de seguridad humana. De hecho, en los temas como el narcotráfico que aparecen como prioridad en la agenda de la CAN, no se encuentra ninguna referencia específica a la búsqueda de fórmulas para dar protección prioritaria a personas impactadas por los efectos del narcotráfico. Las iniciativas no vinculan temas como desarrollo económico y social con tráfico ilícito de drogas, y la prevención tiene un papel muy limitado.

d. MERCOSUR

i) EL MERCOSUR y los nuevos conceptos de seguridad

El Mercado Común del Sur representa una etapa esencial de un proceso de integración subregional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, oficializado en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, al que adhirieron como Estados asociados Bolivia, en 1996, y Chile, en 1998. Aunque este mecanismo es más conocido por su dimensión económico-comercial, la vertiente política ha crecido de manera importante en los últimos años. Las declaraciones presidenciales

de San Luis y de Asunción de 1996 y 1997, respectivamente, sobre el Diálogo Político y sobre la consulta y concertación política de los Estados parte, y la creación, en 1998, del Foro de Consulta y Concertación Política que abarca a Bolivia y Chile, son los marcos de referencia más importantes del llamado MERCOSUR Político. Ese mismo año los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR y asociados suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración, y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Sin embargo, la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (1999) es el instrumento que guarda más estricta relación con las definiciones de seguridad. La Declaración Política de 1999, además de declarar a la subregión libre de armas nucleares, estipula, entre otros puntos, el fortalecimiento y la progresiva articulación de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros; la implementación de medidas que contribuyan a reforzar la confianza y la seguridad; providencias encaminadas a hacer del MERCOSUR, Bolivia y Chile una zona libre de minas terrestres antipersonal; la coordinación de acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear; el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares⁷².

Posteriormente, los países integrantes del MERCOSUR apoyaron el concepto de seguridad multidimensional expresado en la Declaración de la OEA de 2003. En este sentido, las delegaciones –especialmente las de Brasil y Argentina– apoyaron la idea de que las amenazas a la seguridad son

⁷² OEA, “Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El MERCOSUR, Chile y Bolivia”, Delegación de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.GCP/CSH/INF.14/02, octubre de 2002.

múltiples, que es importante poner especial énfasis en las llamadas nuevas amenazas, y que existen factores contribuyentes, como los temas económicos, políticos y sociales, que es necesario abordar. Sin embargo, no hubo ninguna alusión explícita al concepto de seguridad humana. Tampoco existe una declaración formal de MERCOSUR al respecto⁷³.

Un tema que ha sido de preocupación, especialmente por parte de Brasil, es delimitar con claridad cuál es el concepto de seguridad que se está utilizando y los límites del mismo con el concepto de defensa. La delegación de Brasil, por ejemplo, en el marco de la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA destacó:

Para los países del MERCOSUR, la expresión “seguridad” ha sido utilizada más bien en el sentido de seguridad pública y la protección de la ciudadanía. Cuando deseamos abordar aspectos vinculados con las medidas en el campo militar convencional –de contención de una agresión externa, por ejemplo– utilizamos normalmente el término “defensa”. Por esta razón, los países, al adoptar sus Políticas de Defensa, o sus Libros Blancos, procuran dar un tratamiento diferenciado a las dimensiones de la seguridad y la defensa, pero los seis países no siempre utilizan acepciones idénticas de los mismos términos⁷⁴.

En este sentido, algunos entrevistados destacaron que los países miembros del MERCOSUR han sido más reticentes a incorporar la óptica de la seguridad

humana porque esta perspectiva podría marcar una tendencia a diluir las diferencias entre seguridad y defensa y/o dar origen a respuestas militarizadas a temas que son más bien propios de la agenda más acotada de la seguridad ciudadana.

Andrea Pochak, Responsable de Proyectos de Cooperación Técnica, IPPDH-MERCOSUR, señaló que el concepto de la seguridad humana no es utilizado –al menos en el IPPDH-MERCOSUR– porque es visto como una perspectiva con un mandato demasiado amplio y ambiguo, y su utilización resuena fuertemente a las antiguas concepciones de seguridad nacional que tuvieron un impacto muy negativo en los derechos humanos en la región. Por otra parte, enfatizó que el Instituto privilegia trabajar la interrelación entre seguridad ciudadana y derechos humanos en forma separada, y su trabajo en el tema está inspirado en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en esta materia⁷⁵. A su juicio, la seguridad humana puede ser perjudicial en cuanto esta perspectiva tiene el potencial de subordinar los derechos humanos a la agenda de seguridad, lo que podría traer graves consecuencias en cuanto a la violación de derechos a la ciudadanía⁷⁶.

En definitiva, dos temas son de preocupación en el contexto de MERCOSUR: primero, la posible respuesta militar a temas que no son de su competencia; segundo, destacar la importancia de los derechos humanos en las políticas de seguridad. En esto, existe cierta aprensión ante el posible mal uso del concepto de seguridad humana.

⁷³ Ver los documentos presentados por las delegaciones –especialmente las de Brasil y Argentina– en el marco de las reuniones preparatorias para la Conferencia Especial de Seguridad, en: <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncs.asp>>.

⁷⁴ OEA, “Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El MERCOSUR, Chile y Bolivia”...

⁷⁵ El informe se encuentra disponible en: <<http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>>.

⁷⁶ Esta perspectiva es compartida por las entrevistadas Victoria Wigodzky, Directora del Área de Desarrollo Institucional, CELS, y Marcela Perelman, Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, CELS, en Argentina.

ii) Prioridades

En 1999 MERCOSUR adoptó el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, el cual resume las prioridades que están vigentes hasta el día de hoy:

[A]segurar la cooperación y asistencia recíproca entre todas las fuerzas de seguridad, policiales y organismos competentes de los países de la región, a fin de hacer cada día más eficientes las tareas de prevención, control y represión de las actividades delictivas, en especial, aquellas vinculadas con el narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, municiones y explosivos, robo o hurto de vehículos, lavado de activos, contrabando y tráfico de personas⁷⁷.

El Plan General sirve como marco de referencia para toda una serie de instrumentos complementarios que a partir de él suscribieron los Estados parte, como por ejemplo los acuerdos de cooperación policial para la investigación, la prevención y el control de delitos; de cooperación científico-técnica pericial; de coordinación de la lucha contra el tráfico de menores; de cooperación en el campo de los delitos económicos y financieros; de capacitación policial; de tránsito vecinal transfronterizo; de seguridad pública, de piratería y contrabando de mercancías, entre otros. También se crearon en su marco grupos especializados de trabajo que se reúnen con carácter regular, sobre ilícitos ambientales, computación (para colaborar en la esfera de las transgresiones cometidas por *hackers* u otros tipos de intrusión en sistemas de computación delicados), protección de las comunicaciones y tráfico ilícito de material nuclear

y radioactivo. Todos esos temas han sido tratados en encuentros semestrales de ministros del Interior y de Justicia, y en las reuniones periódicas de los grupos de trabajo temáticos formados por representantes de los órganos policiales, de inteligencia y de entidades ambientales de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Por otro lado, como parte de los mecanismos del Diálogo Político de MERCOSUR se crearon dos instancias que tienen relación con los temas propuestos desde la óptica de seguridad humana⁷⁸:

- a. Grupo de Trabajo sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Su objetivo es coordinar las posiciones de los países del MERCOSUR y Estados Asociados en temas relacionados con las convenciones internacionales en la materia y la armonización de normas⁷⁹.
- b. Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos. Dedicado a considerar la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos por los tribunales y cortes nacionales de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile; a seguir los proyectos de instrumentos en estudio en el ámbito universal sobre desapariciones forzadas y derechos económicos, sociales y culturales, y a crear mecanismos de cooperación que promuevan la efectiva vigencia de los derechos de la niñez y de los principios contra la discriminación. Dando continuidad a las actividades de este Grupo se creó la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADDHH).

Finalmente, es importante destacar que aunque se trabaje fundamentalmente desde el punto de vista de la seguridad tradicional-militar, el MERCOSUR, especialmente Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, han

⁷⁷ OEA, "Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El MERCOSUR, Chile y Bolivia"...

⁷⁸ En el MERCOSUR no se utiliza el término seguridad humana, pero los temas que se incluyen forman parte importante de esta agenda.

⁷⁹ Esto dio origen al Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, entre los Estados parte del MERCOSUR (DEC/CMC/No. 15/04).

colaborado de manera importante en el desarrollo de capacidades conjuntas con el objetivo de participar en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Su participación en Haití en el marco de la MINUSTAH ha sido destacada, y ha incorporado componentes civiles, policiales y militares. De hecho, existen algunas propuestas encaminadas a establecer doctrinas comunes o a crear, por ejemplo, un comando combinado destinado a las misiones de paz. Algunas personas entrevistadas destacaron que este es un aspecto importante de la agenda de seguridad humana, ya que se busca generar respuestas regionales cooperativas frente a las emergencias humanitarias, desastres naturales y catástrofes en la región y posiblemente a nivel mundial⁸⁰. Adicionalmente, esto está en la línea de lo propuesto en el informe de la Unión Europea en materia de seguridad humana⁸¹.

iii) MERCOSUR y derechos humanos

De la RAADDHH surgió la propuesta de conformar un grupo técnico con el mandato de crear un Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos de MERCOSUR, institución que fue creada en julio de 2009 con sede en Buenos Aires, Argentina. MERCOSUR es el único mecanismo de integración en América Latina y el Caribe que posee una institución específica con el objetivo de diseñar y dar seguimiento a las políticas públicas en derechos humanos en la región. Las competencias del Instituto incluyen la coordinación de las políticas públicas en derechos humanos de los países del bloque, la provisión de asistencia técnica en el diseño y la implementación de las mismas, la realización de

trabajos de investigación para producir información técnica y el desarrollo de actividades de capacitación para los empleados públicos.

Por otra parte, la RAADDHH consensuó los siguientes ejes prioritarios para el Instituto de Derechos Humanos de MERCOSUR en los próximos años: políticas de seguridad ciudadana y control de la violencia institucional y políticas de igualdad e inclusión social. Con el fin de cumplir con esos dos ejes, fueron definidas cinco líneas de trabajo prioritarias, que establecen la promoción de una mayor coordinación y articulación de políticas en derechos humanos, el desarrollo de la investigación, el fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos, la facilitación de las relaciones entre los Estados y la sociedad civil, y el fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos nacionales y regionales.

e. CARICOM⁸²

i) Concepto de seguridad

El tema de la seguridad en el contexto de la creación e inicios de la CARICOM, no fue incluido entre los aspectos identificados como medulares para la integración regional. La propuesta de incorporar la cooperación en seguridad como pilar de esta integración ocurre sólo a mediados de la década pasada, luego de más de 30 años de proceso integracionista. Se comprende como parte del proceso más amplio que ha tenido lugar desde principios de la década del noventa a nivel subregional, hemisférico e internacional, en cuanto a la redefinición de las

⁸⁰ Francisco Rojas Aravena ha escrito sobre este tema. Marcela Donadio ha trabajado el tema como directora de RESDAL. Ambos fueron entrevistados en el marco de este estudio.

⁸¹ Una propuesta similar fue planteada en el informe *A Human Security Doctrine for Europe*, 2005. Ver: Study Group on Europe's Security Capabilities, "A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities"...

⁸² CARICOM es el único mecanismo de integración subregional donde no se realizaron entrevistas a representantes, en el marco de este estudio.

concepciones de seguridad y las percepciones de las amenazas⁸³. En este contexto, los países del Caribe apoyan el concepto de seguridad multidimensional propuesto por la OEA, planteando de manera enfática que la agenda de seguridad regional debe incluir los problemas económicos y sociales que condicionan el auge del crimen transnacional y afectan la estabilidad de los Estados y las personas.

En el caso de CARICOM, diversos estudios académicos han destacado como un elemento importante el progresivo proceso de ampliación de la concepción de seguridad más allá de los aspectos militares y políticos, para incluir también los socioeconómicos y ambientales. En este sentido, la incorporación de otras preocupaciones, como la pobreza y la inequidad, así como el reconocimiento de las complejidades estructurales que facilitan la reproducción de los fenómenos de las drogas, armas ilícitas y crimen organizado. Todo lo anterior explica que los temas de seguridad de manera creciente sean entendidos como condicionantes de la estabilidad de las sociedades caribeñas, constituyéndose en una parte central de los procesos de integración, como CARICOM. En particular, durante el período 2000-2010 se constatan importantes esfuerzos por parte del CARICOM en la articulación de políticas de seguridad desde una perspectiva multidimensional, de institucionalización de agendas, de creación de nuevos mecanismos e instituciones, y de firma de acuerdos, entre otros⁸⁴.

ii) Identificación de nuevas amenazas, riesgos y vulnerabilidades

A mediados de los noventa, el académico Jorge Domínguez destacó que “los principales riesgos a la seguridad en el Caribe son aquellos que afectan la

seguridad de las personas en su vida cotidiana”⁸⁵. Las amenazas tradicionales, por lo tanto, no constituyen una fuente de inseguridad prioritaria, mientras que los temas como el tráfico ilegal de drogas y armas ilícitas, el crimen organizado y el lavado de dinero sí lo son, así como también las problemáticas de salud y medioambientales, como el VIH/SIDA, los desastres naturales y la degradación ambiental. Todos estos factores fueron señalados por los países del Caribe en el marco de las discusiones previas a la Conferencia Especial de Seguridad de 2003. La agenda de CARICOM se ha concentrado desde entonces en dos temas centrales:

1. Incremento de la violencia interna, de la mano con la mayor penetración del crimen organizado, en particular organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas.
2. El impacto de los desastres naturales y las catástrofes humanas.

iii) Prioridades institucionales

En documento presentado por CARICOM ante la OEA en 2010, se indica que

[E]l principal desafío que enfrentan los Estados Miembros de CARICOM en materia de seguridad sigue estando constituido por los crecientes niveles de actividad delictiva y sus nocivos efectos. La situación de la Región en esa materia obedece a una gama de factores, el principal de los cuales es el tráfico ilegal de drogas, así como el tráfico de armas de fuego, el tráfico y contrabando de seres humanos, la guerra de bandas criminales, la deportación de delincuentes, el desempleo, la inequidad y la desigualdad, la corrupción y la ineficacia

⁸³ Cabrera, Marylin y Laneydi Martínez, “La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales”, en: Serbín, Andrés (coord.), *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Icaria Editorial, 2011, pág. 161.

⁸⁴ *Ibidem*, pág. 190.

⁸⁵ Domínguez, Jorge, “Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era”...

*de los sistemas de justicia penal, con el surgimiento de nuevos delitos*⁸⁶.

Destaca que en la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe de 2006 se estableció, entre otras entidades, la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad (IMPACS), que es el centro del marco de gestión, al que le cabe la responsabilidad principal en cuanto a la implementación de la agenda regional sobre crimen y seguridad. La IMPACS cumple una serie de objetivos, entre los que sobresalen⁸⁷:

- Implementar las medidas que adopte el Consejo en materia de crimen y seguridad.
- Asesorar al Consejo respecto de las más apropiadas respuestas regionales al crimen y la seguridad, sobre la base de investigaciones y análisis de datos.
- Respalda la movilización de recursos para la realización de la agenda regional sobre crimen y seguridad, y negociar asistencia técnica.
- Colaborar y coordinar esfuerzos con organismos nacionales e internacionales de prevención y control del delito para la determinación de tendencias, metodologías y estrategias de prevención del delito, así como mejorar la seguridad de la Comunidad.
- Desarrollar, en colaboración con la Secretaría de la Comunidad, cometidos, funciones y normas de procedimiento para los comités que se establezcan en cumplimiento de la agenda regional sobre crimen y seguridad.

En cuanto al tema de desastres naturales, se han articulado diversas políticas en el contexto de CARICOM, en el período 2000-2009. El tema del cambio climático y sus impactos ha recibido especial atención por parte de este organismo, reflejándose

en la creación de manera permanente del Caribbean Community Climate Change Centre (CCCC). Éste tiene como objetivo coordinar las respuestas regionales al cambio climático, y sus esfuerzos de enfrentamiento y adaptación a los impactos de estos fenómenos. Unido a esto se dispuso, para su firma en el año 2008, el acuerdo de establecimiento del Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA). Por la importancia del tema de los desastres naturales y sus impactos en el área, constituye una preocupación de primer orden para la seguridad de estas naciones, lo cual fue evidenciado con el terremoto en Haití de 2010.

3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Seguridad humana y su aplicación en las instituciones multilaterales

Todas las instituciones estudiadas han desarrollado un espacio de diálogo y debate para gestionar conceptos de seguridad más acordes con los desafíos propios de la consolidación de los procesos democráticos y la profundización de los derechos humanos. En este contexto, las declaraciones referidas a conceptos de seguridad de la OEA y del resto de instituciones subregionales, plantean explícitamente la necesidad de ampliar las nociones de seguridad tradicionalmente centradas en el Estado e incorporar la protección de las personas. También se reconoce una amplia gama de amenazas, vulnerabilidades y riesgos que afectan la seguridad de los individuos y comunidades. Esto representa un avance conceptual, jurídico e institucional de gran relevancia para la región.

Sólo dos de los instrumentos regionales – Declaración de la OEA y TMSD–, utilizan explícitamente el término seguridad humana en sus artículos. Tampoco existen unidades operativas con ese nombre o iniciativas concretas que sean catalogadas

⁸⁶ OEA, “Informe sobre medidas y acciones relacionadas con la implementación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas”, presentado por la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad, IMPACS, OEA/Ser.GCP/CSH-1169/10, enero de 2010.

⁸⁷ *Ibíd.*

bajo la rúbrica específica de seguridad humana. En definitiva, es posible afirmar que ninguna de las instituciones estudiadas utiliza la seguridad humana como un enfoque orientador de sus políticas. Más allá de referencias nominales, el enfoque de seguridad humana es prácticamente inexistente.

Finalmente, el capítulo incluye referencia a algunas delimitadas reformas y prácticas institucionales orientadas por algún elemento del enfoque de seguridad humana.

Vulnerabilidades y prioridades

Los principales instrumentos regionales y subregionales hacen referencia explícita a las diversas dimensiones que afectan la seguridad de las personas. Sin embargo, los riesgos, amenazas y vulnerabilidades delineados en cada una de las subregiones son diversos, así como su intensidad y alcance. En ese sentido, las instituciones multilaterales subregionales ponen el acento en distintos temas. SICA concentra su estrategia fuertemente en temas de seguridad ciudadana y los efectos del crimen organizado. CARICOM ha puesto el acento en mecanismos de reacción frente a desastres naturales y catástrofes y, de manera creciente, en la seguridad ciudadana. CAN tiene una fuerte agenda sobre tráfico ilícito de

drogas. MERCOSUR ha incorporado el tema de los derechos humanos y el de ilícitos transnacionales, como trata de personas y tráfico de armas.

Por otra parte, la agenda de prioridades de las instituciones multilaterales no necesariamente coincide con los temas críticos que proponen las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas enfatizan que los temas de los organismos multilaterales regionales no coinciden con los problemas de seguridad que afectan a las personas. Esto fue especialmente señalado en el contexto centroamericano y andino.

De la declaración a la práctica

Una de las conclusiones centrales de este capítulo es la necesidad de que las instituciones subregionales avancen desde las declaraciones formales que reconocen la importancia de centrar las políticas públicas en la protección de las personas, hacia la creación y gestión de mecanismos efectivos que permitan llevar esto a la práctica. Sin embargo, las instituciones parecen resistir el enfoque de seguridad humana como una alternativa para la implementación de políticas en este ámbito. El siguiente capítulo analiza las críticas que ha recibido este enfoque, y los obstáculos para su implementación.

CAPÍTULO 3

Críticas al enfoque de seguridad humana: respuestas y desafíos futuros

La sección anterior describe cómo algunos elementos del enfoque de seguridad humana han logrado permear las agendas multilaterales en América Latina y el Caribe, y en qué medida esto refleja énfasis y prioridades diferentes según cada uno de los mecanismos subregionales. Se destaca la limitada inclusión de la seguridad humana como una perspectiva que guíe efectivamente las prácticas de las instituciones multilaterales en la región. Este apartado explica las principales críticas que ha recibido la seguridad humana y cuáles son los obstáculos centrales que es necesario enfrentar para que esta perspectiva adquiera mayor influencia en las agendas regionales.

Las personas entrevistadas de cada una de las instituciones incluidas en esta investigación, plantearon una serie de críticas al concepto de seguridad humana y a su utilidad como instrumento analítico, enfatizando además una serie de aprensiones con respecto a la aplicabilidad del enfoque de seguridad humana como una perspectiva orientadora de sus actividades y proyectos. A esto se suman

algunas debilidades institucionales que dificultan la adopción efectiva de esta perspectiva, así como aspectos conceptuales y prácticos de la agenda de seguridad humana que han sido malinterpretados. A continuación se explican algunos de estos elementos.

1. SEGURIDAD HUMANA Y SOBERANÍA

En el contexto de la OEA, algunos países latinoamericanos han planteado su preocupación frente a la posibilidad de que la promoción de la seguridad humana pueda ser utilizada como una excusa para atentar o debilitar los principios de soberanía nacional y no-intervención, normas que son concebidas como los pilares fundamentales del Sistema Interamericano. En este sentido, la promoción de la seguridad humana podría debilitar la soberanía de los Estados y estaría ligada a la promoción de una agenda que favorece procesos de intervención internacional. Esta discusión fue parte de la Conferencia Especial de Seguridad de 2003, y algunos entrevistados plantearon que finalmente los países miembros de la OEA consensuaron el concepto

de seguridad multidimensional ya que incorpora una agenda de seguridad amplia, pero que no deja espacios para debatir el tema de la intervención.

Sin embargo, la seguridad humana no atenta contra la soberanía de los Estados. Muy por el contrario, propugna la construcción de instituciones gubernamentales sólidas y, por lo tanto, más eficientes para la protección de las personas. Este cuestionamiento no sólo se limita a la seguridad humana, sino que aparece junto a otras importantes iniciativas que impulsan repensar estos principios en el ámbito interamericano e internacional. De hecho, ya en 2001 y en el marco de la Carta Democrática Interamericana, los países miembros habían comenzado a replantearse los límites de la soberanía nacional⁸⁸. Este instrumento estableció que los países miembros de la OEA asumirían un papel activo en la defensa de la democracia, buscando respuestas colectivas para solucionar quiebres de la institucionalidad democrática.

De manera simultánea, y gracias a la discusión sobre el principio de la Responsabilidad de Proteger⁸⁹ (R2P) que se inicia el 2001 con la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, los países latinoamericanos han vuelto a plantear el tema de la soberanía frente a la responsabilidad de los Estados de proteger a su población ante graves abusos a los derechos humanos. Ya en 2005, en el marco de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, la mayoría de países latinoamericanos y del Caribe se

sumaron a la declaración que apoya el principio de la responsabilidad de proteger, comprometiéndose a prevenir cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad⁹⁰.

Tanto la defensa colectiva de los sistemas democráticos a través de Carta Interamericana, como el apoyo brindado a la responsabilidad de proteger⁹¹ por parte de los países latinoamericanos, son los ejemplos más evidentes de que la soberanía nacional no es en la actualidad un gran obstáculo para la promoción de la seguridad humana en la región.

La seguridad humana –que ni siquiera prevé el uso de la fuerza para su aplicación– está lejos de poner en riesgo la soberanía de los Estados. Es más, algunas personas entrevistadas señalaron enfáticamente que ha sido contraproducente relacionar la seguridad humana con posibles quiebres de la soberanía nacional. Muy por el contrario, son las nuevas amenazas a la seguridad, tales como el narcotráfico, el crimen organizado y las pandemias, las que en la práctica atentan diariamente contra la autoridad de los Estados. En este contexto, la seguridad humana no es una amenaza sino más bien una fórmula para generar nuevas y más efectivas alternativas de cooperación regional para hacer frente a retos conjuntos. Bajo este prisma, invocar la defensa de la soberanía nacional de forma repetitiva y recurrente es más bien un obstáculo para resolver las múltiples vulnerabilidades y amenazas que afectan a las personas en la región.

⁸⁸ Sobre nuevas concepciones de soberanía a partir de 1990 en América Latina, ver: Farer, Tom, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Inter-American Dialogue Book, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996; Thomas F. Legler, Sharon Frances Lean, Dexter S. Boniface, *Promoting Democracy in the Americas*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.

⁸⁹ Sobre el tema de la Responsabilidad de Proteger en América Latina, ver: Fuentes Julio, Claudia, y Claudio Fuentes Saavedra, “Small country, big challenges: R2P in Chile’s foreign policy”...; Muñoz, Heraldo, “The Responsibility to Protect: Three Pillars and Four Crimes”...

⁹⁰ Los únicos países de la región que manifestaron abiertamente su oposición a este principio fueron Nicaragua y Venezuela.

⁹¹ Aun cuando la responsabilidad de proteger sea un tema de gran relevancia dentro de la agenda internacional y parte (acotada) de la seguridad humana, R2P no aparece como un tema regional. Ninguna de las personas entrevistadas mencionó algún programa relativo a este tema y tampoco aparece como una prioridad para el futuro, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Africana.

2. MILITARIZACIÓN DE LA AGENDA

La posibilidad que la perspectiva de seguridad humana favorezca la apertura de espacios para militarizar la agenda de seguridad es vista con preocupación. Este tema ha sido señalado por algunos países del MERCOSUR. La seguridad humana intenta conectar desarrollo, seguridad y derechos humanos, lo que a juicio de algunas personas entrevistadas puede ser aprovechado por las fuerzas armadas para justificar su participación en temas no ligados a su función principal, que es la defensa nacional. La creciente participación de las fuerzas armadas ante amenazas transnacionales (especialmente narcotráfico) y también en labores de combate contra el crimen y la seguridad pública en muchas ciudades latinoamericanas, pone de relieve esta preocupación.

Ciertamente, en el contexto latinoamericano actual los militares aún gozan de importantes niveles de autonomía y el control civil es todavía insuficiente⁹², lo que hace que esta preocupación siga siendo relevante. Sin embargo, esto no debería ser causa para abandonar el enfoque de seguridad humana sino una oportunidad para seguir avanzando en el control democrático de las fuerzas armadas. De hecho, es precisamente la premisa de que la seguridad es una tarea exclusivamente militar lo que la óptica de seguridad humana ha intentado desmitificar. La tarea de definir cuándo, cómo y con qué medios intervienen las fuerzas armadas para la protección de la seguridad de las personas parece ser la manera adecuada de enfrentar estos desafíos. Sin embargo, las agendas de los organismos multilaterales en la

región no han incluido este debate dentro de sus prioridades⁹³.

3. PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La inconsistencia de las distintas organizaciones internacionales –ONU, PNUD, UNESCO, entre otras– en la promoción de la seguridad humana a nivel internacional y regional, fue una de las críticas recurrentes por parte de las y los entrevistados. Se observa por ejemplo, que después de varios informes “estrella”, como el de PNUD en 1994, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía⁹⁴ en el 2001, y el informe de la Comisión de Seguridad Humana en 2003, no se desarrollan iniciativas internacionales importantes para la adopción de este concepto. De 2001 a 2005, UNESCO desarrolló una serie de actividades y proyectos de investigación en conjunto con FLACSO-Chile con el objetivo de promover la seguridad humana a nivel regional, pero no se registran iniciativas similares posteriores a esa fecha. A nivel latinoamericano las mismas instituciones promotoras de la seguridad humana, incluyendo PNUD, han optado por utilizar otros conceptos en sus informes, centrándose en la seguridad ciudadana.

Los países que impulsan este concepto, especialmente Canadá, han disminuido la prioridad de la seguridad humana en su política exterior, así como los fondos de cooperación⁹⁵. La Red de

⁹² Para mayor información, ver: “Reporte de Sector Seguridad en América Latina y El Caribe”, FLACSO-Chile, 2007. Disponible en: <http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=360>.

⁹³ Algunos entrevistados plantearon que este tema es muy difícil de abordar al interior de instituciones intergubernamentales, porque responde a asuntos conflictivos desde el punto de vista de la política doméstica y que, por lo tanto, no son abordados e incluso son directamente evitados en discusiones multilaterales. Sin embargo, se reconoce la creciente importancia de debatir cómo y cuándo participan las fuerzas armadas en la protección de las personas.

⁹⁴ La Comisión realizó reuniones regionales para discutir el tema de la responsabilidad de proteger. La reunión en América Latina tuvo lugar en Santiago de Chile.

⁹⁵ Martin, Mary and Taylor Owen, “The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience”...

Seguridad Humana (RSH), integrada por catorce países de pensamiento afín que incluyen a Chile y Costa Rica, también ha reducido sus actividades en el ámbito multilateral⁹⁶. Por su parte, la política exterior de Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001, con su énfasis en la lucha contra el terrorismo y una agenda que poco tiene que ver con la seguridad humana y sus preocupaciones, ha sido también un obstáculo para la adopción y promoción de este concepto. En definitiva, las críticas apuntan a que no se les puede pedir a las instituciones regionales que adopten un enfoque que no ha sido respaldado tanto a nivel político como desde el punto de vista de recursos por las propias organizaciones internacionales que lo promueven.

4. DIFICULTAD PARA GENERAR PRIORIDADES POLÍTICAS

Una de las críticas más fuertes que ha recibido el concepto de seguridad humana se refiere a las consecuencias de su aplicación en el diseño e implementación de políticas públicas. Catalogar los múltiples problemas que afectan a los individuos como amenazas a la seguridad hace más difícil avanzar en la creación e implementación de una agenda concreta que genere prioridades de trabajo para las instituciones. Este es un concepto que habla de “todo y nada a la vez”, frase que se repitió en varias de las entrevistas realizadas. Se reiteró que catalogar todo como una amenaza a la seguridad de las personas hace que ningún tema adquiera prioridad real. Las personas entrevistadas indicaron que para los organismos multilaterales y de integración regional este tema es visto como una gran deficiencia del

enfoque de la seguridad humana, ya que debido al carácter de este tipo de instituciones lograr acuerdos y prioridades es *per se* un gran desafío.

Esta crítica estuvo presente en todas las entrevistas realizadas. Sin embargo, es importante resaltar que esta preocupación no es exclusiva de las organizaciones en América Latina. Muy por el contrario, existe un intenso debate internacional entre quienes plantean que es necesario concentrarse en una agenda limitada o minimalista, pero que pueda ser más efectiva para la generación de políticas, y una agenda más amplia o maximalista, que incluya múltiples vulnerabilidades y amenazas. La postura minimalista⁹⁷ plantea centrar la atención en las amenazas asociadas a la violencia y está vinculada a una agenda de prevención de conflictos y de protección de derechos humanos, especialmente en casos de violaciones graves y sistemáticas. Esta posición ha sido promovida por países como Canadá y Noruega, y ha sido exitosa en adelantar temas en la agenda internacional, como el de las minas antipersonales (Convención de Ottawa), tráfico de armas pequeñas y livianas, Corte Penal Internacional, entre otros. La agenda más amplia⁹⁸ considera que la seguridad de las personas no se puede desvincular de temas como la pobreza, inequidad, desastres naturales y otros que afectan sistemáticamente a los individuos. Esta perspectiva ha sido impulsada fuertemente por Japón y también por las Naciones Unidas y sus agencias, tal como lo indica el informe de la Comisión de Seguridad Humana presidido por Sadako Ogata y Amartya Sen.

Los países latinoamericanos y del Caribe han planteado una postura concreta frente a estas dos posiciones. Las instituciones estudiadas, como

⁹⁶ Fuentes Julio, Claudia y Hans Braunch, “Human Security Network: A Global North-South Coalition”...

⁹⁷ También se le cataloga como la agenda “libre de temor”. Muchos académicos han optado por impulsar esta perspectiva, entre ellos Krause, Mack y Macfarlane, (número especial de seguridad humana con varios artículos, en Security Dialogue vol. 35, no. 3, 2004).

⁹⁸ Se conoce como la agenda “libre de necesidades”. Posteriormente, las Naciones Unidas agregó el tema de una agenda de “dignidad”, también incluida en una agenda amplia. Entre los académicos que la apoyan están: Leaning, Alkire, Thakur, Axworthy, Bajpai, Hampson, y Winslow y Eriksen (número especial de seguridad humana con varios artículos, en Security Dialogue vol. 35, no. 3, 2004).

se observa en la sección anterior, sólo enumeran una serie de amenazas de naturaleza diversa. Sin embargo, se puede decir que, a grandes rasgos, los países del Caribe tienden a patrocinar una postura amplia, en la medida que favorecen la inclusión de desastres naturales como un tema prioritario de su agenda de seguridad. CAN y SICA se encuentran en una posición intermedia, ya que ambos priorizan temas de violencia y crimen organizado pero rescatan las múltiples vulnerabilidades económicas y sociales de los países miembros. Finalmente, los países del MERCOSUR tienden a favorecer una agenda que vincula los temas de seguridad con aquellos factores ligados a la violencia, con una postura más favorable a la agenda minimalista. Brasil favorece esa perspectiva y Chile también ha planteado una serie de temas que se acercan más a esta óptica, en el marco de la Red de Seguridad Humana.

5. INCAPACIDAD DE AVANZAR UNA AGENDA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DESARROLLO

La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan la necesidad de respuestas comprensivas, con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos. Sin embargo, esta es quizás una de las áreas donde la brecha entre los principios y la práctica se hace más amplia. Se observa muy poca coordinación al interior de las instituciones multilaterales para trabajar conjuntamente entre las áreas de seguridad y desarrollo.

Dos temas se presentan como los principales obstáculos para lograr este objetivo. Primero, hay reticencia por parte de las áreas de trabajo vinculadas a temas de desarrollo en cuanto a incorporar el concepto de seguridad humana, porque para ellos es necesario mantener la diferencia entre estas dos agendas con el objetivo de prevenir que los temas sociales sean clasificados bajo la etiqueta de seguridad, centrados en el Estado. Algunas personas entrevistadas cuestionaron, por ejemplo, si vincular los temas de educación, alimentación, o migración a la agenda de seguridad facilita una acción política

más efectiva o, por el contrario, esto sólo lleva a dar respuestas desde la seguridad –fundamentalmente militares– a temas que son intrínsecamente sociales. Segundo, el trabajo de cada una de estas áreas se realiza en general de manera independiente, sin instancias de coordinación y sin una mirada integral de los temas o problemas en cuestión. En general, las unidades aparecen como departamentos estancos con una estructura burocrática basada en la división estricta de trabajo. Por ejemplo, al solicitar entrevistas para hablar sobre seguridad humana en las unidades de desarrollo, en muchos de los casos se derivaba automáticamente a las unidades de seguridad internacional o seguridad ciudadana. Esta situación no es exclusiva de las instituciones multilaterales regionales, sino que parece reflejar la forma como los Estados nacionales generan políticas públicas, en la mayoría de los casos bajo miradas sectoriales excluyentes.

La incapacidad para avanzar en una agenda que vincule de manera más efectiva seguridad y desarrollo se relaciona en parte al desconocimiento –especialmente del sector desarrollo– de la profundidad, extensión e implicancias del enfoque de seguridad humana. Todavía prima una visión tradicional de seguridad, que se centra exclusivamente en generar respuestas militares a los problemas. Por otra parte, las estructuras burocráticas de las organizaciones multilaterales en América Latina refuerzan prácticas que privilegian puntos de vista sectoriales por sobre la integralidad de respuestas al desafío común de proteger a las personas frente a graves amenazas que las afectan.

6. LIMITADA INCLUSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL

Finalmente, un tema que no es tanto una crítica al concepto de seguridad humana sino más bien un obstáculo para su implementación se refiere a la limitada inclusión de la sociedad civil en las agendas de las instituciones analizadas. Una perspectiva centrada en la protección de las personas debería incluir las demandas y preocupaciones que emanan

desde la propia ciudadanía, así como sus definiciones y prioridades en cuanto a los riesgos y vulnerabilidades que afectan su seguridad. La seguridad humana pone el énfasis en la necesidad de desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades, para que puedan tomar decisiones informadas y actúen por sí mismas. Poner el acento en el empoderamiento social no sólo les permite desarrollar todo su potencial, sino que también se posibilita que encuentren formas de participación y que busquen soluciones que garanticen su propia seguridad y la de los demás⁹⁹.

En la actualidad, y debido al carácter intergubernamental de la OEA, MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM, la participación de la sociedad civil es muy limitada y no es un punto que aparece en la agenda de estas instituciones. Muy por el contrario, no parece existir la voluntad de buscar fórmulas para que las organizaciones cumplan el rol de evaluar, monitorear o implementar proyectos en este ámbito. Existen algunos espacios de participación, especialmente a nivel interamericano¹⁰⁰, pero estas instancias están mucho más ausentes en los mecanismos de integración regional. Por ejemplo, en la elaboración de la estrategia de seguridad de Centroamérica (2011) impulsada por el SICA se incluyó a cada uno de los países miembros así como la participación activa de los donantes internacionales, pero el papel de la sociedad civil ha sido más bien limitado.

7. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Las críticas al concepto de seguridad humana y a su utilidad como enfoque práctico en el contexto de los organismos multilaterales en América Latina se

vinculan a cuatro temas: la seguridad humana como amenaza a la soberanía nacional, la posible militarización de las agendas de estos organismos, la inconsistencia con que la cooperación internacional ha apoyado esta perspectiva, y la dificultad para generar prioridades de política cuando el enfoque se centra en las múltiples dimensiones que afectan la seguridad de las personas. Los organismos multilaterales también evidencian obstáculos institucionales para implementar el enfoque de seguridad humana, principalmente en cuanto a dos temas: las dificultades para avanzar en una agenda que integre seguridad y desarrollo, y la persistente falta de inclusión de la sociedad civil en esta materia.

El capítulo aborda estas críticas y responde a cada uno de estos cuestionamientos destacando que el enfoque de seguridad humana ayuda a los gobiernos y a las instituciones multilaterales a determinar las amenazas graves y generalizadas al bienestar de la población, contribuyendo a fortalecer las instituciones del Estado. Su objetivo es promover políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responder a ellas con una estrategia que incluya prioridades según los contextos específicos y las necesidades. En consecuencia, los gobiernos y la comunidad internacional pueden utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para la seguridad humana, la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional¹⁰¹.

⁹⁹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, 2011, <<http://www.unocha.org/>>.

¹⁰⁰ Existe una importante participación de la sociedad civil en los procesos de Cumbres de las Américas de la OEA. En entrevista con una persona funcionaria del CELS-Argentina, se reconoció el rol de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina en las discusiones sobre seguridad ciudadana en la última Asamblea General de la OEA, siendo estas organizaciones las responsables de empujar a los gobiernos para la adopción de una declaración que incluye la importancia de los derechos humanos para proteger la seguridad de las personas.

¹⁰¹ ONU, "Seguridad humana", Informe del Secretario General..., pág. 1.

Conclusiones y recomendaciones

La seguridad humana constituye un enfoque práctico ante la creciente interdependencia de las vulnerabilidades que afectan a las personas y a las comunidades. Esta perspectiva ha sido aplicada por gobiernos, organizaciones internacionales, regionales y subregionales, y ha generado interesantes proyectos en el ámbito local. Sin embargo, en el contexto latinoamericano y del Caribe el concepto de seguridad humana, su enfoque analítico y sus principios orientadores en la formulación de políticas con la finalidad de proteger a las personas, ha tenido poco impacto. Es más, se evidencian una serie de obstáculos institucionales, así como algunas aprensiones, tanto por parte de los Estados como de los funcionarios y funcionarias que toman decisiones al interior de estas instituciones, para incorporar de manera efectiva el enfoque de seguridad humana en las iniciativas y proyectos desarrollados por estas organizaciones.

Se puede afirmar que ninguna de las organizaciones estudiadas utiliza el enfoque de la seguridad humana de manera sistemática para comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar sus políticas, programas y proyectos. Sólo dos de los instrumentos regionales (OEA y SICA) utilizan explícitamente el término seguridad humana en sus declaraciones; el resto no hace referencia formal a esta perspectiva. Tampoco existen unidades operativas con ese nombre o iniciativas concretas que sean catalogadas bajo la rúbrica específica de seguridad humana.

Desde el punto de vista de los avances en la aplicación de esta perspectiva, sí es posible resaltar tres elementos del enfoque de seguridad humana

que están presentes en algunas de las prácticas institucionales de las organizaciones estudiadas:

1. En la actualidad, la protección no se centra exclusivamente en el Estado, sino que también incluye a las personas. Es más, como la experiencia latinoamericana lo demuestra, en muchas ocasiones un Estado seguro no es sinónimo de una ciudadanía más segura. Las declaraciones referidas a conceptos de seguridad de la OEA y del resto de instituciones subregionales, recogen la experiencia regional y plantean explícitamente la necesidad de extender el concepto de seguridad hacia las personas. Esto representa un avance conceptual, jurídico e institucional de relevancia para la región.
2. Un logro esencial respecto de la aplicación de la seguridad humana a nivel hemisférico y subregional, es la generación de una nueva agenda de vulnerabilidades, riesgos y amenazas que posibilita una mirada amplia a los problemas de seguridad. Se evidencia una comprensión multisectorial de las inseguridades. Esto ayuda a centrar la atención en las nuevas amenazas y permite determinar sus causas básicas. Las agendas multilaterales han puesto el acento, especialmente en la última década, en temas como el crimen transnacional, la seguridad pública, los desastres naturales y catastróficos, así como en aquellas vulnerabilidades económicas, políticas y sociales que inciden no sólo en la seguridad del Estado sino en la de las personas.
3. La promoción de la seguridad humana encuentra un terreno fértil en el ámbito latinoamericano debido a la densidad normativa e institucional

que existe para la defensa de la democracia y los derechos humanos. Debido a la historia reciente de gobiernos autoritarios y de abusos masivos a los derechos humanos, los países latinoamericanos han comenzado a dar mayor prioridad a la defensa y promoción de principios cuyo fin sea la protección de las personas y sus derechos fundamentales. Esto genera un compromiso moral y político mayor con la seguridad humana, que debería ser el reflejo del accionar de los países latinoamericanos tanto al interior de la región como a nivel internacional.

A pesar de estos progresos, aún persisten muchos desafíos para la inclusión del enfoque de seguridad humana en la región. Quizás lo más urgente sea lograr revertir la brecha entre el discurso formal, que apoya la seguridad humana, versus la realidad de muchos habitantes en América Latina, que conviven cotidianamente con amenazas graves y profundas que les impiden vivir sin miedo, sin necesidades y con dignidad. Considerando los avances en los tres aspectos descritos anteriormente, el debate futuro al interior de las organizaciones multilaterales en América Latina debería concentrarse en cómo generar respuestas y mecanismos más eficaces de protección. La aplicación efectiva del enfoque de seguridad humana puede jugar un rol fundamental en este sentido y las recomendaciones de este informe se centran en destacar algunas iniciativas al respecto.

RECOMENDACIONES

Las instituciones multilaterales en América Latina y el Caribe podrían ser más efectivas en la creación y gestión de mecanismos para proteger a las personas si incluyeran de manera más sistemática y efectiva algunas estrategias que son parte integral del enfoque de seguridad humana. Para ello, primero es necesario dar a conocer las características, alcance y propuestas concretas relativas a la implementación de este enfoque, en proyectos e iniciativas específicas. Se aprecia en estas instituciones bastante desconocimiento en cuanto a cómo traducir la seguridad humana en propuestas de acción concreta. Este proceso podría fortalecerse con la ayuda coordinada y sostenida de la comunidad internacional.

Una mayor presencia del enfoque de seguridad humana en las organizaciones multilaterales requeriría centrarse en los siguientes temas:

Respuestas contextualizadas. Una de las críticas más fuertes en contra del concepto de seguridad humana es que este enfoque no ayuda a priorizar. Sin embargo, esta crítica no debería estar asociada al concepto de seguridad humana, sino más bien a la incapacidad de los tomadores de decisión para definir cuáles son las áreas de trabajo fundamentales y los problemas esenciales a enfrentar, y cómo darles respuestas. La seguridad humana pone en evidencia un abanico de múltiples amenazas, riesgos y vulnerabilidades, pero depende de cada contexto local la definición de cuáles de éstas serán catalogadas como lo suficientemente graves y extendidas como para concentrar esfuerzos políticos y financieros para enfrentarlas. El problema no es el concepto de seguridad humana en sí mismo, sino más bien la extendida práctica de las instituciones de América Latina de catalogar como esenciales a demasiados problemas en materia de seguridad. El objetivo, entonces, es que cada institución y mecanismo subregional priorice, y asigne recursos y mecanismos que brinden respuestas acordes a las especificidades y necesidades propias. Un tema al que hay que prestar especial atención es hasta qué punto las prioridades y reconocimiento de riesgos y amenazas de las instituciones multilaterales representan las amenazas más agudas y extendidas que afectan la seguridad de las personas, y no son sólo el reflejo de las decisiones de las élites gobernantes. Existen algunas iniciativas interesantes a nivel nacional y local que evidencian fórmulas para acortar la brecha entre las prioridades nacionales y las necesidades definidas por la población local.

Respuestas integrales. La seguridad humana implica enfoques que enfatizan la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas diversas (desarrollo, derechos humanos, seguridad). La falta de respuestas integrales aparece como una de las grandes debilidades de las instituciones multilaterales regionales, principalmente en dos áreas. Primero, existe muy poca coordinación entre las diferentes áreas de trabajo, tanto al interior de cada burocracia institucional como en

la formulación e implementación de proyectos externos, coordinados por estas organizaciones. Es fundamental hacer énfasis en la necesidad de un cambio en las prácticas institucionales internas, así como en la generación de proyectos con miradas intersectoriales que consideren la efectiva interrelación de las distintas agendas de trabajo, especialmente en cuanto a desarrollo y seguridad.

Segundo, la sociedad civil está en el centro de la perspectiva de la seguridad humana y son las organizaciones de la sociedad civil las llamadas a trabajar en forma activa en la promoción, análisis e implementación de enfoques más humanos en materia de seguridad. Es necesario que se generen canales más efectivos de comunicación entre las organizaciones multilaterales y la sociedad civil en estos temas. En la actualidad, casi no existe institucionalidad en este aspecto y las iniciativas que se desarrollan tienden a excluir a la sociedad civil.

Tercero, es fundamental que los organismos de integración inicien un proceso de diálogo político con el objetivo de consensuar una agenda de seguridad humana que se centre en los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres. Para ello es necesario que se tomen en cuenta tanto las necesidades de las mujeres con relación a sus problemas específicos de seguridad, como la elaboración de estrategias para promover la participación de las mujeres en la creación e implementación de políticas en esta materia. Las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en este ámbito,

deben ser consideradas como un aporte fundamental en esta discusión¹⁰².

Prevención. La seguridad humana se centra en entender y enfrentar las causas y manifestaciones de las inseguridades y, por lo tanto, la prevención es clave para este enfoque. Esta investigación puso de manifiesto que la prevención, aunque presente en algunas iniciativas institucionales, no es un tema esencial de las organizaciones estudiadas. Algunas de las personas entrevistadas propusieron la idea de elaborar un mapeo de organizaciones multilaterales para determinar qué hacen, en qué áreas y cuáles son los resultados obtenidos en algunas de estas iniciativas. El objetivo es coordinar mejor los esfuerzos y dar a conocer las experiencias exitosas.

La prevención también pone de manifiesto la necesidad de propiciar respuestas integrales. Es clave en cuanto a medidas de prevención la coordinación efectiva de los esfuerzos de dos agendas que se superponen: la agenda del desarrollo y la agenda de la seguridad. El riesgo es que si no existe coordinación se tienda a privilegiar la agenda de seguridad de carácter tradicional, subsumiendo la agenda del desarrollo a un segundo plano. El resultado sería la militarización de las políticas y, con ello, la militarización de la sociedad y el consiguiente deterioro grave de la situación de derechos humanos. Esto último aparece como uno de los desafíos más urgentes en América Latina y el Caribe, y las instituciones multilaterales deben concentrarse en esta tarea.

¹⁰² CIM, "Plan estratégico 2011-2016. Comisión Interamericana de Mujeres"...

Bibliografía

- Acharya, Amitav, "Human Security: East Versus West?" *Working Paper* 17. Institute of Defense and Strategic Studies, 2001.
- Alkire, Sabina, "A Conceptual Framework for Human Security", *CRISE Working Paper*. Centre for Research on Inequality, Peace and Human Security, Queen Elisabeth House, Universidad de Oxford, 2003.
- Arévalo de León, Bernard, "Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica: reflexiones en torno al TMSD", ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica, convocado por la OEA, Washington D.C., 19-20 de abril, 1999.
- Bellamy, Alex, *Responsibility to Protect*. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 2009.
- Bellamy, Alex y Matt McDonald, "The utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow", en: *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, 2002.
- Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena, *La seguridad en las Américas, nuevos y viejos desafíos*. Iberoamericana/Frankfurt am Main, Vervuert, Madrid, 2005.
- Bonilla, Adrián y Guillaume Long, "Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del dossier." en: *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales, no. 38: Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre de 2010.
- Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Lynne-Rienner, Boulder, 1991.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1998.
- Cabrera, Marylin y Laneydi Martínez, "La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales", en: Serbín, Andrés (coord.), *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Icaria Editorial, 2011, pág. 161.
- CAN, "Documento informativo Secretaría General", SG/di 93, 3 de diciembre de 2009.
- CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile, 2010.
- CIM, "Plan estratégico 2011-2016. Comisión Interamericana de Mujeres", Washington D.C. 2011.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), "The Responsibility to Protect", informe de la Comisión. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, 2001.
- Comisión de Seguridad Humana, *Human Security Now*, Final Report. Nueva York, 2003.
- Contreras, B. Adalid, "Presentación. Por una agenda andina de paz", *Revista de Integración*, no. 2. Secretaría General CAN, diciembre de 2009.
- Cooper, Andrew Fenton, y Thomas F. Legler, *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, primera edición. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Inglaterra, Nueva York, 2006.
- Domínguez, Jorge, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", en: Domínguez, Jorge (ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania, 1998.
- Domínguez, Jorge, "International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion", en: Acharya, Amitav, y Alastair Iain Johnston (eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, Nueva York, 2007.
- Domínguez, Jorge, "The Changes in the International System During the 2000s", en: Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary US-Latin American relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos, 2010.
- Donadio, Marcela (ed.), *La reconstrucción de la seguridad nacional*. Editorial Prometeo, 2011.
- Evans, Gareth J., *The Responsibility to Protect*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2008.

- Farer, Tom, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Inter-American Dialogue Book, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Farer, Tom, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, not Yet an Ox", *Human Rights Quarterly*, vol. 19, no. 3, agosto de 1997.
- Fuentes Julio, Claudia, "The Human Security Network: From Lysoen to Santiago", en: Rojas A., Francisco, y Moufida Goucha (eds.), *Human Security, Conflict Prevention and Peace in Latin America and the Caribbean*. FLACSO-Chile/ UNESCO, Santiago, 2002.
- Fuentes Julio, Claudia y Hans Braunch, "Human Security Network: A Global North-South Coalition", en: Brauch, Hans Günter, John Grin, Czeslaw Mesjasz, Pal Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Ursula Oswald Spring, P.H. Liotta y Patricia Kameri-Mbote (eds.), *Facing Global Environmental Change*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 4. Springer, Berlín-Nueva York, 2009.
- Fuentes Julio, Claudia, y Claudio Fuentes Saavedra, "Small Country, Big Challenges: R2P in Chile's Foreign Policy", en: Serrano, Mónica (ed.), *Mapping R2P in Latin America*. Routledge, Nueva York, 2012.
- Fuentes Julio, Claudia y Francisco Rojas Aravena, "La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica", en: *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 2003.
- Fuentes Julio, Claudia y Francisco Rojas Aravena, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in Latin America and the Caribbean*. UNESCO, París, 2005.
- IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José, Costa Rica, 2011.
- IIDH/PNUD, "Inventario de iniciativas relacionadas con la seguridad humana en América Latina", San José, Costa Rica, 2011.
- Jolly, Richard y D. Basu Ray, "The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates", *NHDR Occasional Paper 5*. Human Development Report Office, PNUD, Nueva York, 2006.
- Kaldor, Mary, Martin Albrow, Helmut K. Anheier, Marlies Glasius y Monroe E. Price (eds.), *Global Civil Society 2007/8*. SAGE, London, Reino Unido, 2008.
- Kaldor, Mary y Shannon Beebe, *The Ultimate Weapon is No-Weapon. Human Security and the New Rules of War and Peace*. PublicAffairs, Nueva York, 2010, pág. 5.
- López, Adolfo, "Las nuevas amenazas a la seguridad en el programa de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina", en: *Revista de Integración*, no. 2. Secretaría General CAN, diciembre de 2009.
- MacFarlane, N., y Y. Foong Khong, *Human Security and the UN*. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 2005.
- Martin, Mary and Taylor Owen, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience", *International Affairs*, vol. 86, no. 1, 2010.
- Muñoz, Heraldo, "The Responsibility to Protect: Three Pillars and Four Crimes", *Working Paper Human Rights and Human Welfare*, vol. 53, 2009.
- Muñoz, Heraldo, "Centroamérica: cooperación internacional para enfrentar la inseguridad", *El País*, 21 de julio de 2011. Disponible a marzo de 2012 en: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/cooperacion/internacional/enfrentar/inseguridad/elpepuint/20110721elpepuint_12/Tes>.
- OEA, AlertAmérica: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/regions.aspx?lang=es>>.
- OEA, "Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El TMSD", Delegación de El Salvador ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.GCP/CSH/INF.14/02 add. 5, mayo de 2002.
- OEA, "Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El MERCOSUR, Chile y Bolivia", Delegación de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser.GCP/CSH/INF.14/02, octubre de 2002.
- OEA, "Conceptos para la seguridad hemisférica. Informe de la Presidencia, Comisión de Seguridad Hemisférica", OEA/Ser.G CP/CSH-301-100, 2000. Disponible en: <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdoc%20infopresid.aspx>>.
- OEA, "Informe sobre medidas y acciones relacionadas con la implementación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas", presentado por la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad, IMPACS, OEA/Ser.GCP/CSH-1169/10, enero de 2010.
- ONU, "Un mundo más seguro: compartir responsabilidades", Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio, Nueva York, 2004.
- ONU, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2005.
- ONU, "Implementing the Responsibility To Protect", Report of the Secretary General, UN A/63/677, 2009.
- ONU, "Seguridad humana", Informe del Secretario General. A/64/701, 2010.

- Palma, Hugo, *Seguridad: alcances y desafíos*. CEPEI-Perú, 2007.
- Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, no. 2, 2001.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York, 1994.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*. Colombia, 2009.
- Rojas Aravena, Francisco, "Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI", en: Goucha, Moufida, y Francisco Rojas Aravena, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. UNESCO/ FLACSO-Chile, 2002.
- Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación*. IV Informe del Secretario General de FLACSO. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 2009.
- Serrano, Mónica, Vesselin Popovski y United Nations University, *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations University Press, Shibuya-ku, Tokyo, Nueva York, 2010.
- Study Group on Europe's Security Capabilities, "A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities", 2004.
- Taylor, Owen, "Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a 10 Threshold-Based Definition", en: *Security Dialogue* vol. 35, no. 3, 2004.
- Thomas F. Legler, Sharon Frances Lean, Dexter S. Boniface, "Promoting Democracy in the Americas". Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007
- UNICEF, "Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe", en: *Desafíos*, no. 2, abril de 2006.
- UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos". Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS), Dependencia de Seguridad Humana, 2011.
- Urgell, Jordi, "La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?", en: *Revista CIDOB*, no. 76, 2007.
- Rafael Franzini, Secretario Ejecutivo Adjunto, Comisión Interamericana para el Control y Uso de Drogas (CICAD), OEA.
- Adriana Mejía-Hernández, Directora del Departamento de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Multidimensional, OEA.
- Abraham Stein, Director del Departamento de Seguridad y Defensa, Secretaría de Seguridad Multidimensional, OEA.
- Jorge Saggiante, Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral de la OEA.
- Luis Bitencourt, Associate Dean of Academic Affairs, Center for Hemispheric Studies (CHDS).
- Jay Cope, profesor e investigador del Center for Hemispheric Studies (CHDS).
- Patricia D'Costa, Misión Permanente de Canadá ante la OEA.
- Carla Barqueiro, Misión Permanente de Canadá ante la OEA.
- Francisco Altschul, Embajador de El Salvador en Washington.

San Salvador, El Salvador. 27 a 30 de setiembre 2011.

- Carlos Castaneda, Viceministro de Relaciones Exteriores de El Salvador.
- Jorge Alberto Umaña, Director de Integración y Relaciones Exteriores con Centroamérica, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.
- Erich Vilchez, Director de Asuntos Políticos y Jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- Luis Enrique Torres, experto de la Unidad Seguridad Democrática del Sistema del Integración Centroamericana (SICA).
- Alexander Chacón, experto de la Unidad Seguridad Democrática del Integración Centroamericana (SICA).
- María Silvia Guillén, Directora de FESPAD-El Salvador.
- María José Cornejo, investigadora del Departamento de Asuntos Públicos, FUSADES-El Salvador.
- Alan Quinn, Programa de prevención de la violencia y el crimen a nivel comunal en San Salvador, USAID/CECI.

Otras entrevistas Centroamérica

- Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO-Costa Rica.
- Carmen Rosa de León, Directora de IEPADES-Guatemala.
- Lima, Perú. 3 a 7 de octubre de 2011**
- Adalid Contreras Baspineiro, Secretario General de la Comunidad Andina.
- Adolfo López, Coordinador Político de la Comunidad Andina.

ENTREVISTAS

Washington D.C., Estados Unidos. 29 de agosto a 22 de setiembre de 2011

- Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de OEA.
- James Mack, Secretario Ejecutivo, Comisión Interamericana para el Control y Uso de Drogas (CICAD), OEA.

Paola Funes, Jefa Despacho Ministerial, Ministerio de Interior de Perú.

Eduardo Pérez Rocha, Secretario Técnico, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Perú (TTE Coronel).

Hugo Palma, Presidente Ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPE).

Gino Costa, Presidente de Ciudad Nuestra y exministro del Interior de Perú.

Ciro Alegría, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Perú.

Ana María Tamayo, Investigadora del Instituto Defensa Legal (IDL).

David Lovatón, Investigador del Instituto Defensa Legal (IDL).

Carlos Basombrío, exviceministro del Ministerio del Interior de Perú.

Jaime Antezana, Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Eduardo Toche, Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).

**Buenos Aires, Argentina.
21 a 26 de octubre de 2011.**

Andrea Pochak, Responsable de Proyectos de Cooperación Técnica, IPPDH-MERCOSUR.

Eduardo Acevedo, Director General de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Cecilia Meirovich, Secretaria de Embajada, Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores Argentina.

Marcela Donadio, Directora de RESDAL.

Rut Diammint, catedrática de la Universidad Torcuato di Tella.

Victoria Wigodzky, Directora del Área de Desarrollo Institucional, CELS.

Marcela Perelman, Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana, CELS.

Pablo Celi, Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.