

CHILE Y LA SEGURIDAD HUMANA

La importancia de la red informal.

M^a. Francisca Möller Undurraga *



Introducción.

En los últimos años se han producido profundos cambios en diversos campos, especialmente en el político, social, cultural, tecnológico, militar y económico, los que

también han afectado al Derecho Internacional. Nuestra era está marcada por el término de la Guerra Fría y la caída de la Unión Soviética, lo que ha traído como consecuencia el nacimiento de nuevos estados, el desmoronamiento de otros y la reaparición de antiguos conflictos étnicos, raciales y religiosos de gran violencia y el surgimiento de Estados Unidos como la única superpotencia mundial.

Por otra parte, la globalización ha permitido el debilitamiento de barreras comerciales, el desarrollo de las comunicaciones, avances inimaginables en la tecnología, una gran movilidad de personas y capitales y la creación de importantes corporaciones multinacionales que cada día adquieren una mayor relevancia en el ámbito de las relaciones internacionales. Todo ello ha permeabilizado las fronteras de los Estados y ha hecho a las economías del mundo muy interdependientes, con las ventajas y desventajas que ello acarrea, pues hoy día los problemas que ocurren en un país

determinado afectan, no sólo a sus vecinos sino que también al resto de los países. Si bien es cierto, ella aporta enormes beneficios y oportunidades, también tiene efectos negativos y, lamentablemente, sus beneficios aún están concentrados en pocos países, creando falsas expectativas, rivalidades, tensiones y divisiones en los demás. Se ha agudizado la pobreza en diversas regiones del planeta, sumado a que existen en otras problemas medioambientales serios, sequías, inundaciones, degradación de los suelos y sobreexplotación de recursos naturales. Se ha polarizado en cierta forma la visión del mundo entre quienes apoyan la globalización y ven en ella la posibilidad de aprovechar sus oportunidades y quienes por el contrario, se oponen, ya sea porque están todavía muy lejos de lograr un nivel de desarrollo que les permita acceder a sus beneficios o bien, porque consideran a la globalización responsable de la relativización de los valores; la pérdida de cierta identidad nacional y el debilitamiento del principio de soberanía de los estados. Así han aparecido grupos antiglobalización e incluso grupos fundamentalistas religiosos que ven a Occidente y especialmente a Estados Unidos, como responsable de los males que les aquejan.

Hasta hace pocos años las principales amenazas a la paz y seguridad internacionales provenían de conflictos entre estados y, particularmente durante la Guerra

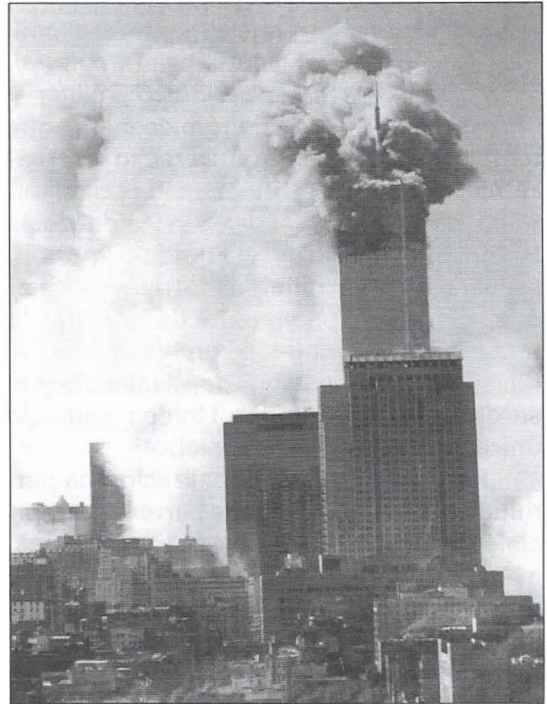
* Abogado. Profesora de Derecho Internacional en la Academia de Guerra Naval y en la Universidad Adolfo Ibáñez, e Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.

Fría, de una posible confrontación entre las dos superpotencias mundiales. Hoy día, la amenaza de un conflicto entre estados aún tiene vigencia, pero de acuerdo a los expertos, no se ve, por lo menos en el corto y mediano plazo, una posibilidad de guerra global o a gran escala, aunque sí existen altas probabilidades de que continúen las crisis regionales, como la del Medio Oriente. Muchas de estas crisis son intraestatales, las que en ocasiones se producen debido a la falta de capacidad de sus autoridades para gobernar y mantener la estabilidad al interior del estado, o bien por conflictos étnicos, religiosos o de otro tipo de larga data, como los que vemos continuamente en diarios y en la televisión, los que traen inestabilidad, guerras civiles, desórdenes sociales, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, migraciones masivas y tensiones fronterizas. Estos efectos desestabilizadores no sólo afectan al estado en el cual ocurren, sino que también pueden tener repercusiones negativas en una región, ya sea por migraciones de refugiados u otros desastres humanitarios, e incluso en todo el sistema internacional. ¡Ejemplos hemos tenido muchos en los últimos años!

También en nuestro mundo existe otro tipo de amenazas, que no son planeadas u organizadas por un estado o al menos abiertamente, como la proliferación de organizaciones criminales internacionales; la piratería; los ataques informáticos; el tráfico de armas ligeras; el narcotráfico y el terrorismo, todos estos fenómenos son considerados internacionales o transnacionales por cuanto traspasan las fronteras de los estados. Otra de las graves amenazas del mundo de hoy la representan cier-

tas enfermedades como el VIH/SIDA, que se han propagado por el mundo.

De otra parte, han aparecido en el contexto internacional otros actores que han adquirido relevancia internacional, el estado ha dejado de ser el único sujeto internacional, aún cuando sigue siendo el actor principal. Hoy día son también importantes actores no estatales como las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la persona humana, especialmente en lo que respecta a la protección internacional de los derechos humanos.¹ Hay quienes incluso han postulado, especialmente durante los años setenta y ochenta, que el estado iría per-



El atentado terrorista a las Torres Gemelas ocurrido el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

1. Las violaciones graves al Derecho Internacional, aquellas que se caracterizan por su crueldad y menosprecio por la vida humana, son consideradas hoy día crímenes internacionales. La prohibición de los actos de agresión, el genocidio y las reglas relativas a los derechos humanos fundamentales representan obligaciones de los estados hacia la comunidad internacional en su conjunto. La Corte Internacional de Justicia a propósito del caso *Barcelona Traction* sostuvo que: "La prohibición de los actos de agresión, de genocidio, y los principios y las reglas relativas a los derechos humanos de la persona humana representan obligaciones de los estados hacia la comunidad internacional en su conjunto u obligaciones erga omnes y que constituyen en realidad obligaciones derivadas del *jus cogens* (CJI, 1970, p. 31). *Jus cogens*: es una norma imperativa del Derecho Internacional aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto, como norma que no admite otra en contrario y que sólo puede ser reemplazada por otra norma de igual valor. (Artículo 53 de la Convención de Viena de los Tratados).

diendo su importancia ante el surgimiento de las organizaciones internacionales, las no gubernamentales y las corporaciones multinacionales. Sin embargo, ello no ha ocurrido y por el contrario se ha observado que la caída de algunos estados ha sido precisamente por su falta de capacidad de solucionar los problemas de su población y en definitiva de gobernar.

En el panorama internacional que hemos bosquejado brevemente, no podemos dejar de mencionar los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, los cuales para algunos, son de tal trascendencia que estiman que el mundo cambió violentamente desde entonces, afirmación que en todo caso parece exagerada. No obstante, es importante constatar que existe a nivel internacional una sensación de vulnerabilidad y de inseguridad. Ya nadie se siente seguro como antes; es más, la nación más poderosa del planeta se siente vulnerable, frente a las nuevas amenazas que enfrenta el siglo XXI. ¿No basta con tener las armas más potentes y complejas del mundo para combatirlas! Lo anterior trae consecuencias no sólo en el campo militar, sino que en todo el sistema internacional. Surgen entonces una serie de interrogantes ¿Sigue vigente el sistema internacional creado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas? ¿Ha cumplido Naciones Unidas con las expectativas de quienes la crearon en 1945? ¿Siguen vigentes los postulados de la Carta de las Naciones Unidas basados en la solución pacífica de las controversias y en la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza? ¿Ha cumplido el Consejo de Seguridad con su papel fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales? ¿Es la Organización de Naciones Unidas una organización eficiente para enfrentar los problemas y amenazas del siglo XXI? ¿Cómo se deben enfrentar estas amenazas? ¿Son válidos los esquemas de seguridad establecidos durante la guerra fría?

¿Cuál es el papel de las fuerzas armadas en este nuevo escenario? ¡En fin, son muchas las interrogantes que se plantean frente al futuro!

La seguridad humana.

Ante todas estas interrogantes, se formula un cuestionamiento al concepto de seguridad basado en la seguridad nacional y en la defensa de las fronteras y del territorio del Estado. Se plantea entonces, la necesidad de ampliar el concepto de seguridad a fin de que incluya aspectos tales como la protección de los derechos humanos, las migraciones forzadas, la situación de las personas desplazadas de sus países de origen y los refugiados de las guerras, el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico y el terrorismo internacional. Existe un cierto consenso de que la seguridad basada exclusivamente en el poder militar ya no es suficiente para hacer frente a las amenazas que hemos mencionado en los párrafos anteriores. La visión del mundo desde una perspectiva Estado-céntrica ha ido variando hacia una visión que pone su énfasis en las personas.

Así nace en la década de los años 90 el concepto de *seguridad humana*, que pretende ampliar el concepto tradicional de seguridad. Si bien es cierto se trata de un concepto en desarrollo que aún no tiene límites claros, ha ido adquiriendo importancia no sólo en el campo académico, sino también diplomático, en los organismos internacionales y no gubernamentales, como asimismo a nivel nacional.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe sobre Desarrollo Humano, en 1993, se refiere a los *nuevos conceptos sobre seguridad humana* donde destaca que durante largo tiempo la seguridad ha sido equiparada a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país, pero que hoy día las personas están preocupadas de la seguridad en el empleo, en la salud, el medio ambiente y que en tal sentido es

importante garantizar la seguridad de los seres humanos.² Por su parte, Canadá, uno de los estados que ha desarrollado este nuevo concepto, sostiene que *la seguridad humana responde a nuevas realidades mundiales* y que tiene por objeto hacer que las personas puedan vivir libres de temor. Para lograr este objetivo será necesario construir una sociedad donde el respeto de las normas humanitarias universales y la primacía del derecho protejan a todos los seres humanos; donde aquellos que violen las normas y las leyes deban responder por sus actos; y donde las instituciones internacionales, regionales y bilaterales tengan los medios necesarios para defenderlas y hacerlas respetar. Significa en definitiva, seres humanos libres de graves amenazas a los derechos humanos, la seguridad o la vida de las personas. Sus prioridades son la protección de los civiles; apoyo a las operaciones de paz y a la capacidad de las Naciones Unidas; búsqueda de soluciones a los problemas difíciles y cada vez más complejos, que susciten el despliegue de personal calificado, incluido el canadiense, en el marco de estas misiones; poner énfasis en la prevención de conflictos y desarrollar la aptitud de la comunidad internacional para prevenirlos y resolverlos; crear capacidades de gestión no violenta de las

desavenencias; la gobernabilidad³ y responsabilidad; favorecer una mayor responsabilidad de las instituciones públicas y privadas en lo que respecta a las normas establecidas de democracia y derechos humanos; la seguridad pública: y en tal sentido crear la competencia, los recursos e instrumentos internacionales para contrarrestar la amenaza del aumento de las actividades delictivas transnacionales.⁴

En 1998, Canadá y Noruega suscriben la *Declaración de Lysoen* en la que sus Cancilleres acuerdan establecer un marco de consultas y de acciones relacionadas con la seguridad humana. Consideran en la agenda de seguridad humana los siguientes temas: Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Minas Antipersonales, Corte Penal Internacional, Niños Soldados, Trabajo Infantil y Armas Pequeñas y Ligeras.

Por su parte, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), dentro del Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia, en 1999 crea una nueva unidad denominada "*Unidad para la paz y las nuevas dimensiones de la seguridad*",⁵ la que tiene entre otros objetivos: *promover un nuevo enfoque de la seguridad*, en estrecha cooperación con las Naciones Unidas

2. "El concepto de seguridad debe pasar desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, desde la seguridad por medio de las armas a la seguridad por medio del desarrollo humano, desde la seguridad territorial a la seguridad alimenticia, laboral y medio ambiental". (PNUD Informe de 1993 sobre Desarrollo Humano).
3. La política exterior de Canadá define cinco prioridades destinadas a promover la seguridad humana: "1) la protección de los civiles: forjar la voluntad de la comunidad internacional y consolidar las normas y la capacidad a fin de reducir el costo humano de los conflictos armados; 2) operaciones de paz: aumentar la capacidad de las Naciones Unidas y encontrar soluciones a los problemas difíciles y cada vez más complejos, que suscitan el despliegue de personal calificado, incluido el canadiense, en el marco de estas misiones; 3) prevención de los conflictos: desarrollar la aptitud de la comunidad internacional para prevenir o resolver los conflictos y crear capacidades locales de gestión no violenta de las desavenencias; 4) gobernanza y responsabilidad: favorecer una mayor responsabilización de las instituciones públicas y privadas en lo que respecta a las normas establecidas de democracia y derechos humanos; 5) seguridad pública: crear la competencia, los recursos e instrumentos internacionales para contrarrestar la amenaza que crea el aumento de las actividades delictivas transnacionales. (Publicación identificada en la nota siguiente, página 3).
4. Liberados del Temor, La Política Exterior de Canadá y la Seguridad Humana, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, impreso en Canadá. Uno de los fundamentos de la política exterior de Canadá es que *el concepto de paz y de seguridad, sea nacional, regional o mundial, tiene sentido sólo si está anclado en la seguridad del individuo*. En la introducción de esta publicación se cita a Vaclav Havel: "*la soberanía del pueblo, de la región, de la nación, del estado... sólo tiene sentido si deriva de la única y verdadera soberanía, la del ser humano*".
5. El Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia de UNESCO, tiene como principal objetivo promover, básicamente mediante la información, formación e investigación: una mejor comprensión y una mayor protección de los derechos humanos; la elaboración de nuevos enfoques en materia de seguridad, así como de prevención y resolución de los conflictos a través de medios no violentos; la sensibilización del público y la acción preventiva para luchar contra la discriminación (especialmente la de las mujeres), el racismo, la intolerancia y la violencia; la consolidación de los procesos democráticos. Unidad para la Paz y las Nuevas Dimensiones de la Seguridad, Departamento para la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y la Tolerancia, Sector Ciencias Sociales y Humanas, UNESCO, París, 2000, pág. 13.

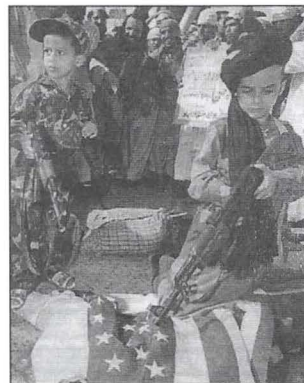
y sus organismos especializados, los organismos intergubernamentales regionales y subregionales competentes, así como los interlocutores tradicionales y nuevos de la Organización, entre ellos los institutos de la paz, defensa y estudios estratégicos y los representantes de las fuerzas armadas, la seguridad y la policía.

La Red Informal sobre Seguridad Humana.

Posteriormente, los Cancilleres de Canadá y Noruega deciden invitar a los Ministros de Relaciones Exteriores de Austria, Chile, Eslovenia, Holanda, Irlanda, Jordania, Suiza, Sudáfrica y Tailandia, para establecer una asociación informal destinada a promover la *seguridad humana*, crear y mantener un diálogo con organizaciones internacionales y no gubernamentales con conocimiento en asuntos relacionados con la seguridad humana. Se forma así una *Red Informal de Seguridad Humana*⁶ compuesta por los siguientes países: Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Noruega, Países Bajos, Suiza, Tailandia, Sudáfrica y Mali. Los países actúan representados por sus Ministros de Relaciones Exteriores y a las reuniones de trabajo, han invitado a representantes de Naciones Unidas y académicos. La red de seguridad humana es una asociación informal y flexible cuyo propósito es promover el concepto de seguridad centrado en las personas. A la fecha se han llevado a cabo tres reuniones ministeriales en Lysoen, Noruega en 1999; en Lucerna, Suiza, 2000 y en Petra, Jordania, 2001. Chile será sede en el presente año.

En la primera reunión realizada en Lysoen, en 1999, los países analizan el concepto de seguridad humana, sus alcances y las temáticas que la componen. En su informe se señala que seguridad humana significa seres libres de graves amenazas a los derechos humanos, la seguridad o la vida de las personas; la seguridad humana

se ha transformado en una nueva forma de medición de la seguridad global y que existe una nueva agenda de acción global. Consideran que los términos seguridad y desarrollo están relacionados, pues uno pretende desterrar el terror y el otro la necesidad. En dicha reunión se establecen tres principios fundamentales para construir la seguridad humana: Compromiso con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; las organizaciones internacionales creadas por los Estados, especialmente la ONU, para construir un ordenamiento mundial justo y pacífico, deben servir a las necesidades de las personas; promover el desarrollo humano sustentable, a través de la mitigación de la extrema pobreza, brindándoles los servicios básicos esenciales a todos, centrado en las personas. Se reconoce en el documento que si bien es cierto el objetivo de mejorar la seguridad de las personas es ampliamente compartido, las amenazas a la seguridad humana varían según la región del mundo de que se trata. Por ello es necesario establecer un marco flexible y acciones concretas para promoverla. En la Agenda para la seguridad humana identifican los siguientes temas prioritarios: con respecto a las minas antipersonales es necesario prohibir el empleo y promo-



Niños paquistaníes son inducidos a participar en los conflictos armados en el medio oriente.

ver su extracción; coordinar los esfuerzos para controlar la multiplicación de armas livianas; identificar las necesidades específicas de los niños en los conflictos armados; fortalecer la implementación y adhesión al Derecho Interna-

6. Tomado del documento descripción de las Conferencias Ministeriales de la Red de Seguridad Humana, elaborado por FLACSO-Chile.

cional Humanitario y Derechos Humanos; buscar la rápida ratificación e implementación del Estatuto de Roma para establecer la Corte Penal Internacional; fortalecer la cooperación en la lucha contra la explotación de los niños; proteger al personal humanitario a través de la promoción de una convención de la ONU sobre la materia; fortalecer la capacidad de la ONU y de organismos regionales para desarrollar estrategias de cooperación en la prevención de conflictos; trabajar en conjunto para desarrollar un marco dentro del sistema de la ONU para combatir el crimen organizado transnacional, en particular con la negociación de la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada internacional y sus protocolos.

En la segunda reunión, celebrada en Lucerna, se reafirma el compromiso de fortalecer la seguridad humana y se reconoce la necesidad de trabajar con las organizaciones no gubernamentales para lograr este objetivo. Se tratan fundamentalmente los aspectos relativos a las armas pequeñas y livianas y el papel de los actores no estatales en la seguridad humana. Se agrega a la agenda el tema de educación en derechos humanos, dentro del decenio de la ONU para la educación en la esfera de los derechos humanos y, además, el concepto de "corporate citizenship", es decir la forma en que las empresas transnacionales y multinacionales pueden contribuir a la seguridad humana. Se destaca también, la publica-

ción del informe del Secretario General de la ONU, denominado "The role of the UN in the 21 Century", cuyo desafío para este siglo es: "put people at the centre of all we do" ("Poner a las personas en el centro de todo lo que hacemos").⁷

En la tercera reunión ministerial de Petra, celebrada entre el 11 y 12 de mayo de 2001, se analizaron temas relacionados con el desarrollo y la seguridad humana; la solución y prevención de conflictos; la necesidad de fortalecer las misiones de paz de la ONU; y la inseguridad de los niños debido a las situaciones de violencia. Por otra parte, se adiciona a la agenda, el tema del SIDA. Chile ha participado en las tres reuniones y, en la última de ellas, reconoce la importancia de continuar enfocando la atención en los



Los temas relacionados con los derechos de los niños son una preocupación preferente de la ONU.

nexos y oportunidades existentes entre la seguridad humana y el desarrollo humano y en la necesidad de definir en forma más estrecha el concepto de seguridad humana. Nuestro país ha propuesto los siguientes temas, en su afán de seguir avanzando en la deli-

7. Kofi Annan, Secretario General de la ONU, en su informe a la Cumbre del Milenio, titulado, "Nosotros los pueblos, el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI", sostiene que "aún cuando Naciones Unidas es una organización de estados, la Carta está escrita en nombre de "nosotros los pueblos". La Carta reafirma la dignidad y el valor de la persona humana, el respeto a los derechos humanos y la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y el compromiso de lograr el progreso social, determinado por mejores condiciones de vida, sin miseria ni temor. En última instancia, las Naciones Unidas existen para atender a las necesidades y los anhelos de todos los pueblos del mundo". (I. Los nuevos retos del nuevo siglo, párrafo 10). Agrega más adelante que "...la tarea principal que tenemos ante nosotros es la de lograr que la mundialización pase a ser una fuerza positiva para toda la población mundial, que no deje marginadas en la miseria a millones de personas. Se debe aprovechar la gran fuerza potenciadora del mercado para conseguir que la mundialización incluya a todos..." (p. 14). "Lo que a su vez exige que volvamos a plantearnos la forma de administrar nuestras actividades conjuntas y nuestros intereses compartidos, porque la solución de muchos problemas con que tropezamos hoy no está al alcance de ningún estado por sí sólo. En el plano nacional, debemos gobernar mejor, y en el plano internacional, debemos aprender a gobernar juntos. Para estas dos tareas se necesitan estados eficaces y es preciso, por ende, fortalecer la capacidad de los estados. Debemos también adaptar las instituciones internacionales, por medio de las cuales gobiernan juntos los estados, a la realidad de la nueva era. Debemos formar coaliciones para el cambio, muchas veces con asociados muy alejados de la esfera social". (p. 15). "Ningún cambio en la manera en que pensamos o actuamos podrá ser más decisivo que éste: debemos poner a las personas en el centro de lo que hagamos. No hay vocación más noble ni responsabilidad mayor que la de facilitar los medios a hombres, mujeres y niños, en las ciudades y pueblos de todo el mundo, para que puedan vivir mejor. Sólo cuando esto ocurra sabremos que la mundialización está empezando de verdad a incluir a todos para que todos compartan las oportunidades que ofrece (p. 16). (Lo subrayado es nuestro).

mitación del concepto: Proyecto de Índice de Seguridad Humana; Estudio de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario desde la Perspectiva de la Seguridad Humana y la Seguridad Pública e Inseguridad Pública en las grandes Ciudades.

La seguridad humana y el estado.

Si bien es cierto el concepto no está aún definido, el eje central, como su nombre lo indica está en la persona humana, se pretende lograr un mundo más humano donde las personas puedan vivir sin temor, con seguridad y dignidad, sin temor a fin de poder desarrollarse plenamente. Un concepto amplio de seguridad necesariamente debe comprender a las personas y a los estados, por ello va desde la seguridad humana pasando por la estatal para llegar a la internacional o global. La seguridad humana no puede ni debe reemplazar a la seguridad nacional, sino que por el contrario ambas son complementarias.

Uno de los aspectos más importantes en el debate de la seguridad humana es el relativo a los efectos en el principio de soberanía de los estados y el de no intervención en los asuntos internos de otro estado. La seguridad humana entendida como complementaria de la seguridad nacional pretende dar un mayor énfasis a la prevención de los conflictos, al apoyo a los estados débiles o fallidos a fin de que puedan solucionar sus dificultades y desarrollar adecuadamente sus institucio-

nes democráticas. Es decir, propende al fortalecimiento del estado, por cuanto se ha observado que cuando falla el estado en sus obligaciones y responsabilidades esenciales se producen los peores atentados a la seguridad humana. El enfoque de la seguridad humana busca que tanto los estados como los organismos internacionales, no gubernamentales y las organizaciones civiles pongan un mayor énfasis en aquellos temas que afectan a las personas en su vida diaria como son el terrorismo, la delincuencia, el narcotráfico, los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

En general, no se deben afectar ni la soberanía estatal ni el principio de no intervención en los asuntos internos de un estado. Ambos principios siguen siendo principios fundamentales del Derecho Internacional. En efecto, el estado tiene derechos inherentes a su soberanía, pero también tiene obligaciones, no sólo frente a sus habitantes, sino que también frente a la Comunidad Internacional y en tal sentido, es responsable de otorgar seguridad y bienestar a sus habitantes. Si el estado deja de cumplir su obligación esencial de proteger los derechos humanos de sus habitantes y se cometen graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, la comunidad internacional no puede permanecer como un simple expectador y en situaciones extremas debe intervenir, sólo con fines humanitarios,⁸ pero siempre que ello no sea decidido unilateralmente por

8. El principio de no intervención en los asuntos internos de otro estado, no está explícitamente contemplado en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, pero como dice la autora española M. Del Carmen Márquez Carrasco en su obra, "Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en el Derecho Internacional", Madrid, Tecnos, 1998, p. 171, citando a otro autor español, Carrillo Salcedo que: "El principio de no intervención es una consecuencia directa y necesaria de la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (art. 2.4 de la Carta), que en gran parte coincide con el concepto tradicional del principio de no intervención, y de la igualdad soberana de los estados (art. 2.1) ya que la preservación de la integridad territorial o la independencia política de los estados presupone que todos los estados tienen la obligación jurídica de respetar esos elementos esenciales de la soberanía". El principio fue incorporado posteriormente en una serie de resoluciones de la Asamblea General, entre ellas se destacan la Resolución 2138 (XX) de 21 de diciembre de 1965; la 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970. La intervención humanitaria con el consentimiento del estado no puede ser considerada ilícita por el Derecho Internacional. El problema se plantea en aquellos casos en que ella no es consentida. En el Derecho Internacional Humanitario, tanto los cuatro convenios de Ginebra de 1949 como sus Protocolos adicionales de 1977 permiten que la acción humanitaria sea realizada durante los conflictos armados por organismos humanitarios, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna. Sin embargo, en la I Conferencia Internacional sobre Derecho y Moral Humanitaria, París, 1987, aparece la noción de *derecho o deber de injerencia humanitaria*. Su creador, Mario Bettati, pretendía el reconocimiento universal del derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria. El Papa Juan Paulo II, en 1992 ante la FAO pide que se considere obligatoria la injerencia humanitaria en las situaciones que comprometen gravemente la supervivencia de pueblos y grupos étnicos enteros. Sostiene más adelante "...que existen intereses que trascienden a los estados: son los intereses de las personas, sus derechos. Hoy como ayer, el hombre y sus necesidades están, desgraciadamente amenazados hasta tal punto que en un nuevo concepto se ha impuesto en éstos últimos meses, el de injerencia humanitaria".

un estado, sino que autorizado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es decir, deben regularse internacionalmente los casos en que ella procede, por cuanto tiempo, en que circunstancias y quienes deben actuar.⁹

El papel de las fuerzas armadas y la seguridad humana.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre el papel de las fuerzas armadas y la seguridad humana? Existen dos tendencias extremas para analizar el tema. Por una parte hay quienes estiman que es necesaria una excesiva securitización o militarización de la seguridad, para lo cual proponen ampliar hacia el campo militar temas tales como la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia, el terrorismo, que habitualmente eran consideradas eminentemente policiales. Otros, por el contrario, creen que hoy día debe producirse una desecuritización, limitando al máximo las capacidades militares, los presupuestos militares y recomiendan traspasar a otros entes de la sociedad competencias que eran netamente militares. En efecto, el riesgo de la militarización, consiste en suponer que todos los problemas de la seguridad son de carácter militar, lo que ha sido sobrepasado por los acontecimientos cotidianos. Por ejemplo, la protección del medio ambiente es un tema que puede afectar a la seguridad humana, pero ello no significa que deba ser considerado como de carácter militar. Por otra parte, tampoco es aconsejable la desecuritización, que en su afán de restar poder e importancia al papel de las fuerzas armadas descuide los problemas reales de seguridad, de competencia militar.

Frente a estas dos posturas extremas, la pregunta que surge es si la protección a las personas es parte de la misión tradicio-

nal de las fuerzas militares y si deberían las fuerzas armadas regulares ser empleadas en misiones de seguridad humana o bien deberían existir fuerzas distintas para tales fines, por cuanto los objetivos que se persiguen son distintos. Sin embargo, es un hecho que en la solución de la mayoría de los conflictos actuales se requiere la colaboración de militares y civiles, lo que no siempre es fácil, pues habitualmente tienen funciones y objetivos distintos y ello supone que para enfrentar las nuevas amenazas deben aprender a trabajar juntos, desde sus distintas perspectivas. Es necesaria la experiencia militar especialmente en los campos de la estrategia, organización, logística e inteligencia, pero al mismo tiempo se requiere la experiencia de las organizaciones civiles en la solución de conflictos, asistencia humanitaria, etc. Si lo que se pretende es avanzar en la construcción de la paz, deben actuar los militares a fin de restablecer la paz, pero corresponde a los diplomáticos y a las organizaciones civiles llevar a cabo aquellas actividades que permitan desarrollar las instituciones nacionales a fin de que la paz perdure y se consolide. Todo ello requiere de entrenamiento y capacitación.

La principal función de las fuerzas armadas modernas continúa siendo la protección y defensa de su territorio. Su sola presencia y su efectividad en caso de un conflicto armado actúa como disuasión frente a posibles amenazas. En los últimos tiempos, ha sido importante la experiencia que se ha adquirido en la prevención de conflictos; en la construcción de confianzas mutuas y monitoreo de la paz. Quienes participan en estas acciones, sean civiles o militares, requieren un entrenamiento especial, no sólo a nivel nacional, sino que también internacional pues deben ser capaces de trabajar en forma coordinada y

9. Chile participó a raíz de una invitación del Gobierno de Canadá con trabajos para la Comisión Internacional sobre Intervención Humanitaria y Soberanía Estatal (ICISS), formada a raíz de la Cumbre del Milenio en Naciones Unidas. En su informe denominado *The responsibility to protect, se sostiene que "Los estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de catástrofes evitables, pero cuando no pueden o no quieren hacerlo, esa responsabilidad recae en la comunidad de naciones"*.

eficiente con otras fuerzas internacionales, de allí la importancia de la interoperabilidad. En conclusión, las tareas que enfrentan las fuerzas armadas hoy día son más complejas, deben asumir nuevos desafíos, quizás deban utilizar diferentes técnicas y entrenamiento, pero en ningún caso ellas suponen un cambio trascendental de sus funciones habituales.

Chile y la Red Informal sobre Seguridad Humana.

Chile está inserto en el mundo y a pesar de nuestra ubicación geográfica, pretende estar en el grupo de países que han sido capaces de aprovechar los beneficios de la globalización, pero al mismo tiempo está consciente de sus responsabilidades como parte de la Comunidad Internacional. La Ministra de Relaciones Exteriores chilena se refiere a esta obligación fundamental respecto a la preocupación por las personas cuando dice: "...nuestra "común humanidad" nos impone ciertas obligaciones, y la principal es trabajar por la protección de la vida de nuestro semejante que está por perderla, independientemente de donde se desenvuelva, del grado de desarrollo que tenga la nación y del grado de relaciones externas de ésta o de las posibilidades de mercado que ofrezca".¹⁰

Nuestro país, como parte de la *Red Informal de Seguridad Humana*, se ha comprometido a difundir sus principios, tanto en el plano nacional como regional e internacional. Ello se traduce en un compromiso con los derechos humanos,



el Derecho Internacional Humanitario, el apoyo al fortalecimiento de la ONU y de las organizaciones regionales de defensa en definitiva, en todo aquello que signifique la construcción de un ordenamiento más justo y pacífico.

Por otra parte, tiene la oportunidad de influir con sus opiniones, de manera que la seguridad humana sea efectivamente complementaria de la seguridad nacional. Igualmente puede apoyar aquellas iniciativas que procuren fortalecer el papel de Naciones Unidas, especialmente en el tema de la *intervención humanitaria*, a fin de que sólo sea utilizada en forma excepcional en aquellas situaciones humanitaria extremas, de tal manera que no se transforme en el mecanismo que entierre el *principio de no intervención en los asuntos internos de un estado* que tanto esfuerzo costó a nuestro continente americano consolidar, frente a las constantes intervenciones de las grandes potencias.

Reflexiones finales.

El Estado sigue siendo el actor principal en el concierto internacional, pero han surgido otros sujetos que también son importantes, entre los cuales se pueden destacar las organizaciones internacionales y la persona humana, especialmente en lo que se refiere a la protección internacional de los derechos humanos y el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, durante los conflictos armados, sean internacionales o no. La visión exclusivamente *Estado-céntrica* ha ido variando hacia una visión que pone énfasis en las personas.

10. Intervención de la Canciller de Chile, Sra. M. Soledad Alvear, en el Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el 10 de enero de 2002.

Existe consenso en que el concepto de seguridad, basado exclusivamente en la seguridad nacional y en la defensa del territorio, ya no es suficiente para hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI. La seguridad ha dejado de ser un problema exclusivamente militar, deben cooperar todos los actores sociales, incluyendo a las organizaciones civiles. Por ello el concepto debe ampliarse, desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a una mayor preocupación por la seguridad de las personas, pues cada día se observa con mayor claridad un nexo entre la seguridad de las personas, la seguridad nacional y la seguridad internacional. La seguridad humana no reemplaza a la seguridad nacional, sino que la complementa.

La seguridad humana, es un nuevo concepto, en transición, con límites aún no definidos, cuyo objetivo es lograr un mundo más humano donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad y sin temor, a fin de que puedan desarrollarse plenamente, es decir *seres libres de graves amenazas a los derechos humanos, la seguridad o la vida de las personas*. La búsqueda de la paz global pasa por la seguridad de las personas. Se asocia a la capacidad de prevenir, actuar y reaccionar frente a las emergencias humanas; la capacidad de protección de la vida y la seguridad de la gente.

La soberanía estatal sigue siendo un principio fundamental del Derecho Internacional, al igual que el principio de no intervención en los asuntos internos de otro estado. Sin embargo, en aquellos casos en que el estado no cumple con su responsabilidad fundamental de dar protección y seguridad a sus habitantes y se cometen graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, la comunidad internacional no puede permanecer como un simple expectador; en casos extremos, procede la intervención, siempre que ello no sea decidido unilateralmente por un estado, sino que autorizada por Naciones

Unidas. Es decir, deben regularse internacionalmente los casos en que ella procede, por cuanto tiempo, en que circunstancias y quienes deben actuar.

El fortalecimiento del estado y las instituciones democráticas, es también un objetivo de la seguridad humana por cuanto se ha observado que en aquellos estados débiles o desestructurados o bien en las tiranías, se cometen las peores violaciones de derechos humanos y por consiguiente los peores atentados a la seguridad humana.

Junto al fortalecimiento del estado, quienes apoyan el concepto de la seguridad humana, consideran esencial el fortalecimiento de la Organización de Naciones Unidas y especialmente de su Consejo de Seguridad a fin de que realmente cumpla con su misión fundamental de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

La delimitación del concepto de seguridad humana y la determinación de los temas relativos a la seguridad, es una decisión política que entre otros aspectos plantea el problema de su excesiva *securitización o desecuritización*. Ambos extremos son negativos y por ello debe buscarse el equilibrio entre ambas posiciones.

En lo que respecta al papel de las fuerzas armadas y el concepto de seguridad humana, su principal función sigue siendo la protección y defensa del territorio. Sin embargo, como los estados están insertos en la comunidad internacional y en un sistema internacional de seguridad, al definir sus necesidades de seguridad nacional, también deben tener en cuenta los requerimientos de los terceros estados y de la Comunidad internacional.

En un mundo globalizado ellas se han visto enfrentadas a nuevas funciones que van desde participación en acciones de intervención militar y humanitaria, apoyo a la población civil, construcción de confianzas mutuas, propias del proceso de diplomacia preventiva y de prevención de conflictos. Han cumplido funciones de árbitros, educadores, colaboradores en la

restauración de las condiciones normales de vida. Han apoyado a las autoridades civiles ante desastres naturales; en la construcción de infraestructuras; abastecimiento de agua; distribución de alimentos; monitoreo de elecciones; además de sus funciones tradicionales. Todo ello implica en definitiva nuevas tareas y desafíos, pero no un cambio sustancial en las obligaciones habituales.

La Red Informal de Seguridad Humana es importante por cuanto permite a los Estados participantes la discusión e intercambio de opiniones sobre los temas ya señalados y colocarlos en la Agenda internacional, a pesar de que ellos pueden no ser relevantes para las grandes potencias. Chile, como miembro de ella, se ha comprometido a difundir sus principios, tanto en el plano nacional como regional e internacional. Ello se traduce en un compromiso

con los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el apoyo al fortalecimiento de la ONU y de las organizaciones regionales de defensa. En definitiva, en todo aquello que signifique la construcción de un ordenamiento más justo y pacífico. Debe cooperar en que el concepto de la seguridad humana sea definido y delimitado adecuadamente; en que se proteja la soberanía de los estados y el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados, pero teniendo en cuenta la responsabilidad de los estados de proteger a sus habitantes, de manera que la intervención sea sólo un recurso extremo, debidamente regulado por Naciones Unidas y no el certificado de defunción del principio de no intervención, que tanto esfuerzo costó consolidar a los estados latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Liberados del Temor, La Política Exterior de Canadá y la Seguridad Humana, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada.
- Human Security: The Hard Edge, Paul Heinbecker, Canadian Military Journal, Vol 1., Nº 1, Spring, 2000.
- Unidad para la Paz y las Nuevas Dimensiones de la Seguridad, UNESCO, París, 2000.
- What kind of Security? UNESCO, París, 1998.
- International Symposium, From Partial Insecurity to Global Security, Proceedings, UNESCO 12-14 June, 1996, Paris, November 1997.
- Informe de 1994: Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana, PNUD.
- Kofi Annan, "Nosotros los Pueblos, el Papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI" Cumbre del Milenio.
- "Problemas Actuales sobre la Prohibición del Recurso a la Fuerza en Derecho Internacional", M. Del Carmen Márquez Carrasco, Tecnos, Madrid, 1998.
- La Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo, J. Alcaide F y otros, Sevilla, 1997.
- The Responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Canada, 2001.
- Seguridad Humana: Una Perspectiva Académica desde América Latina, Francisco Rojas Aravena. Anuario FLACSO-Chile, 2000.
- La Política Exterior en la Perspectiva del Bicentenario de Chile, Intervención de la Canciller de Chile, en el Seminario organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 10 de enero de 2002.

* * *