

NÚMERO 43  
FEBRERO 2020 - MAYO 2020

ISSN 1699 - 3950  
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>



# RELACIONES INTERNACIONALES

LA SEGURIDAD HUMANA  
25 AÑOS DESPUÉS

# REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

## REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

**Director:** Gonzalo Vitón García

María Isabel Abellán Lucas

Elsa Aimé González

Sergio Caballero Santos

Diego Sebastián Crescentino

Iratxe Gonzalez Aspiazu

Ángel González Navas

Sergio González Pérez

Jorge Estévez Rodríguez

Melody Fonseca

Mariana S. Leone

Gabriela de Lima Grecco

Alice Martini

Andrés Mendioroz

Yoan Molinero

Celia Murias

Ivan Navarro Milian

Carlos Ortega Sánchez

Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.

Fátima Patrícia Oliveira

Xira Ruiz

Matthew Robson

Ana Isabel Rodríguez Iglesias

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

Victoria Silva Sánchez

Eduardo Tamayo Belda

## CONSEJO EDITOR • EDITORIAL BOARD

**Celestino del Arenal Moyúa,**

Universidad Complutense de Madrid

**Gennaro Avallone,**

Università degli Studi di Salerno (UNISA)

**Jens Bartelson,**

Lund University

**María Esther Barbé Izuel,**

Universidad Autónoma de Barcelona

**Didier Bigo,**

King's College

**J. Peter Burgess,**

Ecole Normale Supérieure

**Heriberto Cairo,**

Universidad Complutense de Madrid

**Mark Duffield,**

University of Bristol

**Antonia García Castro,**

Université Paris-Ouest Nanterre

**Paloma García Picazo,**

UNED

**Caterina García Segura,**

Universitat Pompeu Fabra

**Xavier Guillaume,**

Rijksuniversiteit Groningen

**Stefano Guzzini,**

Uppsala University

**Jef Huysmans,**

Queen Mary University of London

**Richard Jackson,**

University of Otago

**Pedro Antonio Martínez Lillo,**

Universidad Autónoma de Madrid

**Jason W. Moore,**

Binghamton University

**Karlos Alonso Pérez de Armiño,**

Universidad del País Vasco (UPV)

**Santiago Petschen Verdagner,**

Universidad Complutense de Madrid

**Pía Riggirozzi,**

University of Southampton

**Francesco Strazzari,**

Sant'Anna Scuola Universitaria  
Superiore Pisa

**Arlene B. Tickner,**

Universidad del Rosario

**João Titterington Gomes Cravinho,**

Universidad de Coimbra

**Harmonie Toros,**

University of Kent

**Sara Mabel Villalba Portillo,**

Universidad Católica Nuestra  
Señora de la Asunción

**Danilo Zolo,**

Universidad de Florencia

### Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando

se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

### Relaciones Internacionales

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica

Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales> | ISSN 1699 - 3950

[facebook.com/RelacionesInternacionales](https://www.facebook.com/RelacionesInternacionales)

[twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)



# LA SEGURIDAD HUMANA 25 AÑOS DESPUÉS

Coordinación: Ángel González Navas  
Número 43 • Febrero 2020 - Mayo 2020

## ÍNDICE

### ● EDITORIAL

5-10 *La seguridad humana 25 años después*

### ● FRAGMENTO

11-32 Mark DUFFIELD  
*Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror*

### ● ARTÍCULOS

33-48 Nuria HERNÁNDEZ GARCÍA  
*La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto*

49-67 Manuel AHEDO  
*Más allá de la seguridad y la resiliencia. Hacia la intervención civil y el empoderamiento autógeno de las sociedades para construir su paz y su prosperidad*

69-86 Pablo MORAL MARTÍN  
*El nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso del Sahel*

87-110 Fernando DE LA MORA SALCEDO  
*Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático*

111-129 Carolina NOVO y Pedro PONTE E SOUSA  
*¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad*

131-149 Yelena MORÓN-CARA ORTEGA  
*Prioridades securitarias y narrativas hegemónicas hacia Somalia: política exterior de Estados Unidos (1992-2009)*

151-170 Alexis Jose COLMENARES ZAPATA  
*Seguridad humana en Ecuador: calibrando las ideas a través de una cartografía conceptual*

171-188 Ángel Giovany LUCIO VÁSQUEZ  
*Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral*

# LA SEGURIDAD HUMANA 25 AÑOS DESPUÉS

Coordinación: Ángel González Navas  
Número 43 • Febrero 2020 - Mayo 2020

## ÍNDICE

---

### ● VENTANA SOCIAL

- 189-207** Teresa de Jesús PORTADOR GARCÍA  
*Los retos de la seguridad humana frente al cambio climático*
- 209-213** Entrevista a MARÍA VILLELLAS ARIÑO  
*Seguridad humana y feminismo*
- 215-218** Entrevista a LOURDES BENAVIDES  
*El trabajo en resiliencia de las organizaciones de la sociedad civil*

### ● REVIEW-ESSAY

- 219-225** Ángel GONZÁLEZ NAVAS  
*Movilidad y seguridad humanas en la frontera sur de Europa: ¿Es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos?*

### ● RESEÑAS

- 227-230** Alejandra DORIA MAURY  
*Reseña de LOBASZ, Jennifer K., Constructing human trafficking: Evangelicals, feminists, and an unexpected Alliance, Palgrave Macmillan, 2019, 210 pp.*
- 231-234** Álvaro GONZÁLEZ NAVAS  
*Reseña de MORAES, Natalia y ROMERO, Héctor (eds.), Asilo y refugio en tiempos de guerra contra la inmigración, Los libros de la Catarata, Madrid, 2019, 238 pp.*
- 235-238** José Antonio ABREU COLOMBRI  
*Reseña de NÚÑEZ García, Silvia (Ed.), La presidencia de Donald Trump. Contingencia y conflicto, Ciudad de México, UNAM-CISAN, 2018, 383 pp.*
- 239-240** Rami ZAHRAWI HAJ-YOUNES  
*Reseña de ROMERO MOÑIVAS, Jesús, El Tapiz de Oriente Medio, Geopolítica. Poder. Religión, Ecúmene Ediciones, Sevilla, 2019, 434 pp.*

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

**241-252**

# La seguridad humana 25 años después

**E**l Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 popularizó en la agenda política internacional el concepto de seguridad humana, una seguridad cuya búsqueda, se afirma en el Informe, “debe efectuarse a través del desarrollo, no mediante las armas”<sup>1</sup>. Esta afirmación nos lleva a una de las características principales del concepto de seguridad humana, su inserción en aquellos enfoques críticos que se contraponen a la concepción clásica de seguridad, que estaba definida fundamentalmente en términos realistas, que se centraba casi exclusivamente en la seguridad militar de los estados y fue predominante durante la Guerra Fría.

La seguridad humana tenía, en la formulación del PNUD, dos componentes principales: la libertad frente al miedo, que se refiere a las amenazas contra la vida y la integridad física de las personas, y la libertad frente a la necesidad, entendida como la cobertura de las necesidades básicas de la gente (alimentación, salud y educación). La evolución del concepto, que ha sido paralela a su adopción por parte de las agencias de cooperación de algunos países (Canadá, Japón), ha dado lugar a la aparición de dos enfoques sobre la seguridad humana: el enfoque restringido, que pone el énfasis en la “protección ante la violencia física en contextos de conflicto”<sup>2</sup> —y fue impulsado especialmente por Canadá—, y el enfoque amplio, que también incluye la libertad frente a la necesidad, y ha sido más apoyado por Japón y las Naciones Unidas.

Desde finales de los años noventa del siglo pasado, la visión restringida ha sido priorizada por la mayoría de gobiernos e instituciones internacionales, dejando de lado los objetivos de bienestar social y centrando la seguridad humana en las amenazas físicas contra la vida de la gente. Para una parte de la academia, especialmente desde los enfoques críticos sobre seguridad, “esta priorización del enfoque restringido ha sido claramente negativa, por cuanto la seguridad humana ha perdido su potencial de análisis crítico y [...] ha posibilitado su instrumentalización al servicio de la agenda internacional hegemónica de los Estados poderosos”<sup>3</sup>.

Tras el Informe del PNUD de 1994, el sistema de Naciones Unidas ha seguido ocupándose del concepto de seguridad humana. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a examinar y definir el concepto de seguridad humana. Como seguimiento de este compromiso, el Secretario

<sup>1</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, FCE, Ciudad de México, 1994, p. 1.

<sup>2</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, N° 76, 2007, p. 60.

<sup>3</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad”, en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, N° 1, 2012, p. 255.

General Ban Ki-Moon presentó informes sobre la cuestión en marzo de 2010 y abril de 2012. Finalmente, en octubre de 2012 la Asamblea General adoptó la resolución 66/290, en la que se declara que “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”.

En el ámbito más amplio de la vinculación entre seguridad y desarrollo, es muy relevante el Informe del Secretario General Kofi Annan de 2005, en el que señala que “los avances en el ámbito del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos han de correr parejos. No puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ambos dependen a su vez de que se respeten de los derechos humanos y el Estado de derecho”<sup>4</sup>. Para algunos autores existe un “quid pro quo global” en el que “el Sur debe aportar más seguridad, especialmente en materia antiterrorista, si quiere recibir más financiación para el desarrollo”<sup>5</sup>. En cualquier caso, parece clara la convergencia de los ámbitos de la seguridad en el sentido clásico del término, y los procesos de desarrollo de las poblaciones de los países del sur.

La literatura en España se ha ocupado en varias ocasiones del análisis del concepto de seguridad humana. Citaremos como momentos más significativos el número especial que editó la Revista CIDOB en 2007, titulado “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas” (Revista CIDOB d’afers internacionals, N.º. 76, 2007), y el libro colectivo “Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político”, coordinado por Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue en 2013 y publicado por Tecnos y Hegoa. En el contexto latinoamericano cabe destacar la monografía publicada por FLACSO en 2012, “Seguridad Humana: Nuevos enfoques”, que fue editado por Francisco Rojas Aravena. Tanto el libro de Hegoa como el de FLACSO fueron reseñados en esta revista<sup>6</sup>.

En el ámbito anglosajón también ha habido interesantes contribuciones al concepto de la seguridad humana. Tenemos el honor de recoger una de ellas en la sección Fragmento de este número, con la traducción del artículo de Mark Duffield “Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror”, en el que el autor británico entiende la seguridad humana como un dispositivo de gobierno que establece la forma en que las poblaciones que viven en los territorios de estados ineficaces son comprendidas, diferenciadas y validadas por las agencias de cooperación de los países eficaces. Es muy útil el análisis que se hace de la evolución del concepto de seguridad humana, desde la visión original que integraba las redes de ayuda existentes en un sistema internacional de intervención coordinado, capaz de complementar los esfuerzos de los estados ineficaces para brindar seguridad a sus ciudadanos y a sus economías. Esta noción más universalista de seguridad humana, en la que desarrollo y seguridad se entendían como “diferentes pero iguales”, contrasta con la reforzada interconexión entre desarrollo y seguridad, típica de

<sup>4</sup> NACIONES UNIDAS, Asamblea General de Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005, p. 61.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ-TOMÁS, Antonio, “La vinculación entre seguridad colectiva, desarrollo y protección de los derechos humanos: teorías y realidades”, en HUESA, Rosario (coord.), *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas. Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 36.

<sup>6</sup> El libro “Seguridad Humana: Nuevos enfoques”, editado por Francisco Rojas Aravena para FLACSO, fue reseñado en el número 31: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/5305/5744>. El libro “Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político”, coordinado por Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue para Tecnos y Hegoa, fue objeto de un *review essay* en el número 31: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/5304/5743>



la guerra contra el terrorismo, que ha reorientado los recursos de cooperación hacia aquellas poblaciones, regiones y sectores que se consideran una amenaza para la seguridad de los estados desarrollados.

Como hemos visto previamente, en los últimos años la literatura académica en español sobre seguridad humana ha tenido notables aportaciones. No obstante, pensamos que una nueva publicación monográfica sobre esta temática está plenamente justificada, más allá de la efeméride de los veinticinco años del Informe del PNUD, por la aparición en los últimos años de algunas cuestiones que interpelan total o parcialmente al concepto de seguridad humana, y que han podido ser recogidas en este número 43 de la revista Relaciones Internacionales, como vamos a ver a continuación al glosar los artículos originales que son objeto de publicación.

Una primera cuestión es la evolución del propio concepto de seguridad humana, en relación con la evolución del sistema internacional en su conjunto, desde el momento de popularización del concepto en la posguerra fría, a una paulatina restricción de su aplicación que se produce de forma paralela al incremento de los discursos securitarios asociados a la lucha contra el terrorismo y a otros procesos identificados como amenaza a la seguridad internacional, como la movilidad humana o la criminalidad organizada. En este sentido, el texto de Nuria Hernández García analiza la evolución del concepto de seguridad humana y su vinculación con la protección de los derechos humanos y con otros principios de Naciones Unidas, como la responsabilidad de proteger. La autora apunta a que hay algunas circunstancias que han restado poder al concepto y han favorecido su progresivo desuso, como son la falta de concreción del término, su uso selectivo, la unión de las perspectivas de derechos humanos y seguridad, y el auge de otros conceptos dentro del espacio conceptual de la seguridad humana, como el de resiliencia.

Precisamente la popularización de conceptos como el de resiliencia, que parece que han ocupado en buena parte el lugar que tenía la seguridad humana en el discurso internacional, especialmente en los ámbitos del desarrollo y la acción humanitaria, es otra de las cuestiones que justifica nuestro monográfico. El análisis de la relación entre estos dos conceptos es un tema de gran relevancia, porque en los ámbitos de la acción humanitaria, principalmente en la parte de prevención y reducción de riesgos de desastres, y el desarrollo humano, especialmente vinculado a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental, el concepto de resiliencia se ha convertido en un enfoque esencial, llegando a ser calificado incluso como nuevo paradigma del desarrollo. Por eso son muy interesantes las aproximaciones de Manuel Ahedo Santisteban y Pablo Moral Martín.

En el caso de Ahedo, después de hacer un análisis crítico de la aportación de los dos conceptos, vincula la seguridad con una política internacional centrada en la intervención y la pacificación, mientras la resiliencia la identifica más con las políticas de desarrollo, ilustrando en ambos casos su análisis teórico con algunos casos prácticos. Además propone los conceptos de intervención civil y de empoderamiento autógeno, como vías para avanzar hacia lo que él considera una seguridad humana integral y una resiliencia positiva. Moral, por su parte, añade a la ecuación el concepto de seguridad y desarrollo, analizando las semejanzas y diferencias entre estos tres conceptos y la evolución de su importancia en los documentos de la Unión Europea. Tomando como estudio de caso las intervenciones europeas en el Sahel, concluye que la prevalencia en el discurso del nexo seguridad y desarrollo y de la resiliencia se debe a su mayor practicidad.

El Sahel y otras regiones del mundo son estratégicas para la Unión Europea por, entre otras razones, los procesos de movilidad humana. Y es aquí donde entramos en otra de las cuestiones recientes que han entrado en relación con el concepto de seguridad humana. Estos procesos tienen su origen en una creciente conflictividad internacional, con la guerra civil en Siria como paradigma fundamental, pero también en otras muchas violaciones de derechos humanos. En este contexto, el enfoque de seguridad humana pudiera ser útil para abordar las crisis humanitarias derivadas de la movilidad de personas que se han producido en los últimos años, y se siguen produciendo, en varias partes del planeta. En este sentido, Fernando de la Mora Salcedo se ocupa en su artículo del uso de la seguridad humana como principio inspirador para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, concluyendo que esta circunstancia, calificada como paradigma diplomático, permitió que se produjeran diálogos incluyentes que resultaron en un marco cooperativo interesante para fortalecer las capacidades de los estados ante la movilidad humana.

Las dos siguientes aportaciones al número 43 de nuestra revista nos muestran la convivencia del enfoque de seguridad humana con otros enfoques de seguridad tradicionales, vinculados principalmente a cuestiones militares, con artículos de Carolina Novo y Pedro Ponte e Sousa, y Yelena Morón-Cara Ortega. En el caso de Novo y Ponte, su texto analiza la seguridad humana en situaciones de despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad, centrándose en las relaciones entre personal civil y elementos militares. Usando el caso de la intervención portuguesa de 2019 en Mozambique, a raíz del ciclón Idai, concluyen que las fuerzas de protección civil ofrecen habitualmente una mejor respuesta a las crisis de seguridad humana que las fuerzas militares. En el caso de Morón-Cara, con Somalia como estudio de caso, su artículo analiza las lógicas securitarias que se ocultan tras la acción exterior de Estados Unidos, concretadas en las narrativas hegemónicas hacia Somalia, la securitización de la ayuda al desarrollo en clave antiterrorista y la sumisión de la agenda política de este país africano a una agenda internacional de seguridad.

Finalmente, el presente número de la revista *Relaciones Internacionales* tiene dos contribuciones sobre cómo se ha llevado a un contexto nacional el concepto de seguridad humana, que tiene su origen y principal desarrollo teórico en el ámbito internacional. Se trata del caso de Ecuador, estado que constitucionalizó el concepto al incorporarlo en el artículo 393 de su Constitución de 2008, estableciendo que 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”.

Para estudiar el caso ecuatoriano, Alexis José Colmenares Zapata hace en su artículo una cartografía conceptual que sirve de herramienta de análisis de las tendencias y problemáticas que sucedieron durante la incorporación del enfoque de seguridad humana en los instrumentos normativos y políticos ecuatorianos, destacando que las dificultades a la hora de operacionalizar el concepto hicieron que los actores políticos ecuatorianos se centraran en la versión restringida del concepto: la seguridad humana vinculada a la seguridad ciudadana. En el artículo de Ángel Giovany Lucio Vásquez el análisis se centra en la idea de “seguridad integral”, presente también en la Constitución del Ecuador, revisando cómo se intenta sustituir al concepto tradicional de





seguridad nacional, propio de la Guerra Fría y centrado en la protección del estado, por una noción más antropocéntrica, que amplíe la idea de seguridad a partir de la protección de la persona y su relación con el medio ambiente, en el marco de un estado que pretende ser garante de los derechos humanos.

En la sección de Ventana Social tenemos tres interesantes contribuciones. La primera es un artículo de Teresa de Jesús Portador García sobre los retos de la seguridad humana frente al cambio climático. En el texto, Portador analiza las medidas adoptadas por las organizaciones internacionales para reducir los efectos del cambio climático y garantizar una seguridad humana global; y evalúa los esfuerzos para disminuir la vulnerabilidad de las personas ante la amenaza ambiental. Esta amenaza ambiental provocada por los efectos del cambio climático es uno de los elementos básicos de la realidad social actual, por lo que es de gran trascendencia analizar su interacción con la seguridad humana. Aunque la lucha contra el cambio climático es previa al surgimiento del concepto de seguridad humana, con la creación en 1988 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o la celebración en 1992 de la Cumbre del Planeta en Rio de Janeiro, y la dimensión de seguridad ambiental estaba incluida en la categorización de la seguridad humana que hacía el Informe del PNUD de 1994, no cabe duda de que desde esas fechas hasta la actualidad la emergencia para enfrentarse al cambio climático ha aumentado exponencialmente, por lo que su importancia para la seguridad humana, tanto en la dimensión de libertad contra el miedo, como en la de libertad contra la necesidad también lo ha hecho.

El segundo elemento de la Ventana Social es una entrevista con María Villellas Ariño, investigadora especializada en el análisis de género de los conflictos, que actualmente se desempeña profesionalmente en el Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona. Con ella hemos conversado de los cuestionamientos feministas a la seguridad humana y, en general, de la aproximación a la seguridad desde una perspectiva feminista. Si comentábamos anteriormente que la cuestión ambiental es básica en la realidad social actual, lo mismo cabe decir de la lucha por la igualdad de género. Las corrientes tradicionales de la seguridad internacional eran totalmente ciegas al enfoque de género, pero en esta entrevista podemos comprobar que las corrientes más recientes y alternativas, como el enfoque de seguridad humana, también tienen alguna carencia en este ámbito.

Finalmente, tenemos una entrevista con Lourdes Benavides, Coordinadora de la Red de Oxfam de Gestión de Conocimiento en Resiliencia. Con ella hemos analizado el trabajo de Oxfam en el ámbito de la resiliencia; y también hemos reflexionado sobre algunas críticas que se le han hecho a este concepto, que como apuntábamos anteriormente, se ha convertido en un enfoque esencial, llegando a ser calificado incluso como nuevo paradigma del desarrollo. Estas críticas señalan que el concepto ha llegado como una moda, con el riesgo de desaparecer y dejar algunas intervenciones sin su narrativa original; que está siendo impuesto desde los organismos internacionales a las organizaciones de la sociedad civil; o que tiene el gran riesgo de ser instrumentalizado para objetivos de seguridad estatal, como el control de la movilidad humana.

En la parte de *Review Essay* y reseñas relacionadas con la temática de este número, nos encontramos con un *Review Essay* sobre la relación entre seguridad humana y movilidad, realizado por Ángel González Navas. Además, la cuestión migratoria es tratada también en reseñas de



Alejandra Doria y Álvaro González Navas sobre libros que abordan el tráfico de seres humano y el asilo/refugio respectivamente. Finalmente, el número cuenta con otras dos reseñas: una de José Antonio Abreu Colombri sobre un libro que analiza la presidencia de Donald Trump; y otra de Rami Zahrawi Haj-Younes sobre un libro que aborda la geopolítica en Oriente Medio. ●

---

# Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror

MARK DUFFIELD\*

## RESUMEN

La seguridad humana es comúnmente entendida como la priorización de la seguridad de las personas, especialmente su bienestar social, seguridad y calidad de vida, por encima de la seguridad de los estados. Sin embargo, lejos de examinar la seguridad humana como una condición medible o específica, el objetivo de este artículo es indagar cómo la seguridad humana —como tecnología de gobernanza— determina la forma en que las poblaciones que viven en los territorios de estados ineficaces son comprendidas, diferenciadas y validadas por las instituciones de cooperación provenientes de los países eficaces. Para conseguirlo, primero definirá el término desarrollo desde una perspectiva biopolítica, es decir, como una tecnología de seguridad orientada a promover la vida de poblaciones que —comparadas con los habitantes de sociedades desarrolladas— están en esencia “no aseguradas”. Para este artículo es de especial interés examinar cómo la seguridad humana, entendida como una relación de gobernanza, ha continuado evolucionando de la mano de la guerra contra el terrorismo. Hacia finales de la década de los noventa, la seguridad humana condensaba una visión que integraba las redes de ayuda existentes en un sistema internacional de intervención coordinado, capaz de complementar los esfuerzos de los estados ineficaces para brindar seguridad a sus ciudadanos y a sus economías. Comparada con esta noción más universalista de seguridad humana, en la que desarrollo y seguridad se entendían como “diferentes pero iguales”, la guerra contra el terrorismo ha profundizado la interconexión entre desarrollo y seguridad. En particular, está reenfocando los recursos de cooperación hacia aquellas subpoblaciones, regiones y asuntos que se consideran un riesgo para la seguridad nacional de los estados desarrollados. Mientras algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) se preocupan por las crecientes amenazas a su independencia, para otras han surgido nuevas posibilidades y oportunidades para la interacción estatal/no-estatal.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; desarrollo; terrorismo; biopolítica.

## TITLE

Human security: linking development and security in an age of terror

## ABSTRACT

Human security is commonly understood as prioritising the security of people, especially their welfare, safety and well-being, rather than that of states. Instead of examining human security as a measurable or specific condition, however, the focus here is how human security as a technology of governance facilitates the way that populations living within the territories of ineffective states are understood, differentiated and acted upon by aid institutions emanating from effective ones. In order to do this, development is first defined biopolitically, that is, as a security technology related to promoting the life of populations that, compared to the inhabitants of developed societies, are essentially “non-insured”. Of special interest in this paper is how human security as a relation of governance has continued to evolve in relation to the war on terrorism. At the close of the 1990s, human security encapsulated a vision of integrating existing aid networks into a coordinated, international system of intervention able to complement the efforts of ineffective states in securing their citizens and economies. Compared to this more universalistic notion of human security, in which development and security were regarded as “different but equal”, the war on terrorism has deepened the interconnection between development and security. In particular, it is refocusing aid resources on those subpopulations, regions and issues seen as presenting a risk to homeland security. While some non-governmental organizations (NGOs) are concerned over growing threats to independence, for others new possibilities and opportunities for state/non-state interaction have emerged.

## KEYWORDS

Human security; development; terrorism; biopolitics.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.001>

## Formato de citación recomendado:

DUFFIELD, Mark, “Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 11-32

**\* Mark DUFFIELD,** Profesor Emérito y antiguo director del Global Insecurities Centre de la Universidad de Bristol en el Reino Unido. Su trabajo más reciente se centra en la crítica del intervencionismo liberal, incluyendo la relación entre desarrollo y seguridad.

Traducido del inglés con autorización de la Editorial. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn (Alemania) Web: <https://www.die-gdi.de/> E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de) El texto original puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_13.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_13.pdf)

**Traducción:** Ana Isabel CARRASCO VINTIMILLA

## Introducción

El concepto de seguridad humana es emblemático de las relaciones cambiantes y de las tecnologías gubernamentales que dan forma al terreno de la seguridad post Guerra Fría.<sup>1</sup> Aunque su definición varía, se refiere a un mundo en el que la amenaza de una catastrófica guerra nuclear entre potencias ha sido reemplazada por la preocupación por el bienestar de la gente que vive dentro de estados ineficaces. Su capacidad de disfrutar de una vida completa segura y plena —su seguridad humana— ha salido de la sombra de los asuntos domésticos para pasar a la agenda política internacional. El fracaso en la consecución de la seguridad humana podría generar desilusión y conflicto civil entre grupos, comunidades y pueblos; amenaza a los estados desde dentro y, por consiguiente, al orden global en sí mismo. La seguridad humana representa una noción de seguridad que va más allá de las preocupaciones tradicionales sobre la capacidad militar y la defensa de fronteras. Los enfoques de seguridad humana usualmente abordan una amplia gama de variables sociales y del desarrollo como si estas fueran capaces de constituir una amenaza a la seguridad internacional. Por ejemplo: la pobreza, el desplazamiento poblacional, el VIH/SIDA, el deterioro medioambiental y la exclusión social, afectan directamente a la seguridad humana y por tanto a la seguridad global. El concepto de seguridad humana ha adquirido una sorprendente relevancia en el período post Guerra Fría. El término ha ganado amplia actualidad y, particularmente en los últimos años, ha atraído un creciente interés institucional. Han proliferado redes gubernamentales, profesionales y académicas<sup>2</sup>, centros universitarios, cursos e iniciativas de investigación<sup>3</sup>, publicaciones<sup>4</sup>, informes oficiales<sup>5</sup> y comisiones internacionales basados específicamente en ideas en torno a la seguridad humana. Un ejemplo es la Comisión de Seguridad Humana, establecida en 2001 y copresidida por el Profesor Amartya Sen, y el ex alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata<sup>6</sup>. El mismo año, una Comisión Internacional en Intervención y Soberanía Estatal patrocinada por el gobierno de Canadá sugirió que la seguridad humana está:

“proporcionando cada vez más un marco conceptual de acción internacional, [...] en todo el mundo existe un reconocimiento creciente de que la protección de la seguridad humana, incluyendo los derechos humanos y la dignidad humana, debe ser uno de los objetivos fundamentales de las instituciones internacionales modernas”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> La investigación para este artículo fue posible gracias a una subvención del Consejo de Investigación Económico y Social (ESRC, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, (RES-22-25-0035) dentro de su Programa Nuevos Desafíos para la Seguridad.

<sup>2</sup> Ejemplos relevantes constituyen: la Red de Seguridad Humana impulsada en 1999 a nivel de ministerios de exteriores y que incluía a los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Suiza, Eslovenia, Tailandia y, con estatus de observador, Sudáfrica (<http://www.humansecuritynetwork.org>); el Foro de la UNESCO sobre Seguridad Humana (<http://www.unesco.org/securipax/>) y la Asociación de Prensa en Seguridad Humana, conformada por periodistas independientes y desarrolladores web (<http://www.humansecurity.org.uk>). Asimismo, la Asociación de Estudios del Desarrollo de Reino Unido también tiene un grupo de estudio en Conflicto y Seguridad Humana (<http://www.devstud.org.uk/studygroups/conflict.htm>).

<sup>3</sup> Las universidades de Harvard, Oxford y Tufts, por ejemplo, han establecido importantes institutos, centros o programas dedicados a la seguridad humana.

<sup>4</sup> Para una bibliografía extensa ver: PARIS, Roland, “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, en *International Security*, vol. 26, N° 2, 2001, pp. 87–102.

<sup>5</sup> Entre los informes oficiales fundamentales se incluyen: el de Boutros-Ghali de 1992, el del PNUD de 1994, el de la OCDE de 1998, el de ICISS de 2001, el de Collier et al. y el de CHS de 2003. El Centro de Seguridad Humana con sede en Canadá está en proceso de producir un informe anual de Seguridad Humana, basado en el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (<http://www.ligi.uba.ca>). El primer informe debía presentarse para publicación en otoño de 2004.

<sup>6</sup> Ver <http://www.humansecurity-chs.org>.

<sup>7</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 6.

Con frecuencia se describe el auge del concepto de seguridad humana como resultado de un creciente humanismo dentro del sistema internacional, que se basa en normas y convenciones cada vez más aceptadas, asociadas con la Declaración de Derechos Humanos de la ONU, las Convenciones de Ginebra, la fundación de la Corte Penal Internacional, etc.<sup>8</sup>. En palabras de Astri Suhrke, la seguridad humana “evoca ‘valores progresivos’”<sup>9</sup>. En lugar de examinar la seguridad humana desde una perspectiva humanista, este ensayo aborda la seguridad humana como un principio modelador. Es decir, que produce los “humanos” que requieren seguridad y, al mismo tiempo, promueve tanto las redes de ayuda —estatales y no estatales—, como la subjetividad y la práctica política necesarias para esa acción. Lejos de profundizar en las disputas conceptuales en torno a la definición de seguridad humana<sup>10</sup>, la preocupación de este artículo es la seguridad humana como una relación de gobernanza. En suma, en vez de centrarse en la seguridad humana como una condición específica o un estado medible de la existencia de las personas, el énfasis será la seguridad humana como una tecnología que faculta a las instituciones y actores internacionales para individualizar, agrupar y actuar sobre poblaciones del Sur.

Al explorar la seguridad humana como una tecnología de gobernanza, este artículo se ocupa de la interrelación entre la guerra contra el terrorismo y la seguridad humana. Al hacerlo, toma nota de la preocupación de muchas agencias de cooperación sobre los supuestos efectos negativos que provoca la guerra contra el terrorismo en la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo<sup>11</sup>. Se puede argumentar que la relación de gobernanza de la década de los noventa, condensada en la seguridad humana, ha sufrido una serie de cambios importantes. Si bien la seguridad humana representa la fusión entre desarrollo y seguridad, los críticos sostienen que la balanza se ha inclinado contra el desarrollo en favor de una versión “más dura” de seguridad, que prioriza los sistemas de subsistencia e infraestructuras de los estados *homeland*<sup>12</sup>. Esta encarnación de la seguridad amenaza al desarrollo presionándolo para que redefina sus criterios, y sea absorbido por el apoyo a la intervención, la reconstrucción de los estados en crisis, y —con el objetivo de detener el reclutamiento de terroristas— por la protección de los medios de vida y la promoción de oportunidades dentro de áreas de inestabilidad estratégicamente importantes. Para sus críticos, la guerra contra el terrorismo ha revertido el progreso logrado, durante la década de los noventa, en la promoción de una agenda universal de derechos humanos y en la reorientación de la cooperación para la reducción de la pobreza. Sin embargo, antes de apresurarse a declarar una “nueva Guerra Fría”<sup>13</sup>, este artículo explorará los componentes gubernamentales de la seguridad humana mediante un breve análisis desde la biopolítica.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Citado por: MACK, Andrew, *The Human Security Report Project, Background Paper*, Human Security Centre - Liu Institute for Global Issues - University of British Columbia, Vancouver, 2002, p. 3.

<sup>10</sup> Ver: PARIS, Roland, *Human Security... op. cit.*; y, KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security” en *Political Science Quarterly*, 2001, vol. 116, n.º 4, pp. 585–610.

<sup>11</sup> BOND, *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, Londres, 2003; CHS, *Human Security Now*, CHS, Nueva York, 2003; OXFAM, *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts*, OXFAM, Oxford, 2003; y, CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty: Aid in the new Cold War*, Christian Aid, Londres, 2004.

<sup>12</sup> N.d.T.: aunque no se refiera explícitamente a él, Duffield propone una suerte de estándar de civilización: una categorización en la que el término *homeland* se refiere a los estados metropolitanos y desarrollados, los que establecen las bases del estado ideal; y en la que aquellos que no cumplen con este estándar, los llamados *borderland*, son otra categoría de estado, como si estuvieran del otro lado de la frontera del sistema internacional. Estos conceptos son desarrollados a mayor profundidad en otros artículos de Duffield, por ejemplo en “Continuar matando: Gobernación global, humanitarismo y terror”, disponible en el número 3 (2005) de esta revista.

<sup>13</sup> BOND, *Global Security... op. cit.*; CHS, *Human Security Now... op. cit.*; OXFAM, *Beyond the Headlines... op. cit.*; y, CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty... op. cit.*

## I. Biopolítica y seguridad humana

A primera vista, la concepción foucaultiana de biopolítica no es totalmente aplicable a la localización típica de la seguridad humana, es decir, a poblaciones definidas por el “subdesarrollo”<sup>14</sup>. Por el contrario, lo que Foucault discute en su trabajo es la biopolítica de una sociedad metropolitana o “desarrollada”. Si bien es posible extender de manera útil sus ideas a la práctica del desarrollo, primero debe explorarse la diferencia fundamental entre poblaciones desarrolladas y subdesarrolladas en términos biopolíticos<sup>15</sup>. El desastre del gran tsunami asiático a finales de 2004 ilustra gráficamente esta diferencia. Aunque el costo humano y la destrucción física fueron totalmente diferentes, en 24 horas las principales compañías aseguradoras del mundo estimaron que sus pérdidas serían solamente la mitad de los catorce mil millones de libras incurridas durante los huracanes que azotaron Florida en verano del mismo año. La razón era que “menos personas en las áreas afectadas por las enormes marejadas estaban aseguradas”<sup>16</sup>. Esta distinción entre población “asegurada” y “no asegurada”, entendida de manera amplia, resulta sugerente respecto a cómo el desarrollo y el subdesarrollo pueden distinguirse biopolíticamente. Las poblaciones definidas por el “desarrollo” existen en relación con regímenes de bienestar masivos y pluralistas que, además de la cobertura de un seguro privado, incluyen redes integrales de seguridad estatales o reguladas que cubren atención médica, educación, protección del empleo y pensiones. En contraste, aquellas calificadas como “subdesarrolladas” se distinguen por la ausencia de mecanismos masivos de soporte vital; están, en esencia, no aseguradas.

Sin embargo, esta ausencia ha sido históricamente contrarrestada por una presencia compensatoria. Desde el siglo XVIII, una característica recurrente del debate entre los agentes de la “modernidad” y los defensores de la “tradicción”, ha sido que los primeros consideren a los segundos como autorreproductores en términos de sus necesidades económicas, sociales y de bienestar básico. El salvaje u hombre natural de la Ilustración, por ejemplo, es un epítome de autodependencia. La autorreproducción, y la resiliencia natural que esta imparte, durante mucho tiempo ha sido axiomática para las personas etiquetadas bajo el registro de la tradición, la simplicidad, el atraso y la raza<sup>17</sup>. Este presupuesto generalizado se ilustra, por ejemplo, en la futurología de los regímenes de bienestar global del Fondo Monetario Internacional (FMI). En la antigua Unión Soviética, donde la modernización ya ha atomizado los hogares, se requieren redes de seguridad social extendidas. Sin embargo, en países menos desarrollados la familia ampliada y la comunidad “operan relativamente bien como un esquema informal de seguridad social que obvia la necesidad urgente de introducir subvenciones públicas a gran escala”<sup>18</sup>. Desde esta perspectiva, el desarrollo es un conjunto de tecnologías compensatorias y de mejora, orientadas a mantener

<sup>14</sup> FOUCAULT, Michel, “Governmentality” en BURCHELL, Graham, et. al. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991, pp. 87–104; FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality, Vol. I: The Will to Knowledge*, Penguin Books Ltd., Londres, 1998, pp. 135-159; y, FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended: Lectures at the College de France 1975-1976*, Allen Lane - Penguin Books Ltd., Londres, 2003 pp. 239-264.

<sup>15</sup> Foucault no consideró directamente la biopolítica en relación con regímenes coloniales y desarrollistas. Es más, muchos escritores influyentes lo han invocado en este contexto sin el uso del concepto, por ejemplo, Said (1995), Escobar (1995), y Crush (1995). Para un análisis de la biopolítica en relación con el colonialismo ver Stoler (1995), y con el desarrollo ver Brigg (2002). Dillon y Reid (2000) y Dillon (2004) son extremadamente hábiles al exponer la problemática de la biopolítica y esbozar sus implicaciones globales. No obstante, este ensayo explora específicamente el desarrollo como una biopolítica asociada con una “especie vital” autorreproductora.

<sup>16</sup> HARDING, Luke y WRAY, Richard, “Counting the Cost of Devastation”, en *The Guardian*, 28 de diciembre de 2004, p.6.

<sup>17</sup> Para el siglo XIX ver: COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.

<sup>18</sup> Citado por: DEACON, Bob, et.al., *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage Publications Ltd., Londres, 1997, p. 64.

el equilibrio entre poblaciones entendidas como autorreproductoras.

Según Foucault, el surgimiento de la biopolítica marca el paso de la edad clásica a la moderna. Su aparición se localiza en la diferencia entre el antiguo derecho del soberano de tomar la vida o dejar vivir, y un nuevo poder “para promover la vida o impedirla hasta provocar la muerte”<sup>19</sup>. Este nuevo poder sobre la vida, que empezó en el siglo XVII, evolucionó en dos formas básicas. La primera fue un poder disciplinario e individualizador, que se enfocaba en el *humano como máquina*<sup>20</sup> y que se asocia al surgimiento de las grandes instituciones médica, educativa, penitenciaria, militar, etc.<sup>21</sup>. No obstante, desde la mitad del siglo XVIII, emergió un poder sobre la vida diferente pero complementario. Esta nueva forma no se asocia con el humano como máquina, sino que es un poder agregador o masificador que se enfoca en el *humano como especie*. En lugar de individualizar, es un poder regulador que opera al nivel colectivo de la población<sup>22</sup>. La biopolítica reguladora funciona de manera diferente al poder disciplinario basado en las instituciones. Los múltiples factores sociales, económicos y políticos que agrega para caracterizar a una población aparecen al nivel del individuo como eventos casuales, impredecibles y contingentes. En lugar de actuar sobre el individuo *per se*, una biopolítica reguladora busca intervenir al nivel del colectivo donde eventos aparentemente aleatorios se revelan como tendencias, constantes y probabilidades poblacionales. La biopolítica utiliza pronósticos, estimaciones estadísticas y medidas generales “para intervenir en el nivel en el que estos fenómenos generales son determinados”<sup>23</sup>. El surgimiento de la salud pública de medicina preventiva, basada en campañas de higiene, es un ejemplo temprano de biopoder regulador.

La biopolítica es un mecanismo de seguridad que trabaja a través de intervenciones reguladoras orientadas a establecer un equilibrio, mantener un promedio, o neutralizar las variaciones en el nivel de la población. En este contexto, la seguridad se relaciona con la mejora de la resiliencia colectiva de una determinada población contra la naturaleza contingente e incierta de su existencia<sup>24</sup>. Para conseguir tales resultados se requiere de sistemas complejos de coordinación y centralización estatal, que fueron menos importantes para el funcionamiento de un poder disciplinario más localizado. Sin embargo, el poder disciplinario, especialmente su capacidad para reglamentar una población, fue un prerrequisito esencial para la revolución industrial y la expansión del sistema fabril. La biopolítica reguladora, por su parte, aparece en el contexto del fenómeno de masas relacionado con el capitalismo: el surgimiento de una especie vital (*species-life*)<sup>25</sup> industrial que, mediante el desposeimiento y la dependencia del trabajo asalariado, había perdido la resiliencia de una vida agraria autosuficiente más temprana<sup>26</sup>. Hacia fines del siglo XIX,

---

<sup>19</sup> FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality...* op. cit., p. 138.

<sup>20</sup> N.d.T.: en cursiva en el original.

<sup>21</sup> FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Penguin Books Ltd., Londres, 2ª ed., 1991.

<sup>22</sup> FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended...* op. cit., p. 243.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> En *Society Must be Defended* (Foucault 2003, 253-261), Foucault expande este análisis biopolítico de la seguridad para incluir el surgimiento del racismo estatal durante el siglo XIX y el subsecuente desarrollo del nazismo. Este último es una expresión paroxística de la biopolítica que involucra formas extremas tanto del poder disciplinario como del regulador.

<sup>25</sup> N.d.T.: en el texto original Duffield utiliza de manera recurrente el término “*species-life*” seguido de una caracterización de ciertas formas particulares de la vida social: “autorreproductora”, “industrial”, o “no asegurada”. Haciendo uso teórico de la biopolítica reguladora, el término se refiere a una determinada población, resaltando su transición (o evolución) hacia una nueva especie.

<sup>26</sup> Para una discusión sobre este asunto ver: ARENDT, Hannah, *The Human Condition*, University of Chicago, Chicago, 1998, 2ª ed.

mientras el estado impulsaba planes de ahorro individual para vivienda, enfermedad y pensiones, empezaron a surgir tecnologías compensatorias basadas en sistemas de seguros<sup>27</sup>. Durante el siglo XX, comenzaron a expandirse los sistemas de seguro estatales. Sin embargo, no fue sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando los estados socialdemócratas introdujeron regímenes de asistencia social integrales y masivos que utilizaban el fondo nacional y los ingresos de los impuestos para brindar un sistema de salud, educación, desempleo y pensiones “desde la cuna a la tumba”.

La naturaleza “no asegurada”, es decir autosuficiente, de una población “subdesarrollada” no significa que no exista una biopolítica reguladora. Al contrario, esta biopolítica emerge, crece y complementa la biopolítica de la sociedad de masas. Las diversas intervenciones disciplinarias y reguladoras que constituyen las tecnologías interrelacionadas de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo —o, para ser más específicos, protección y mejora— constituyen una biopolítica histórica de la especie vital autosuficiente. La cooperación y el desarrollo (aquí denominados conjuntamente “desarrollo”) mantienen el equilibrio dinámico de una población autorreproductora o subdesarrollada. Desde el siglo XIX, de manera recurrente el desarrollo ha perseguido la seguridad con el objetivo de conciliar los efectos disruptivos del progreso en los pueblos indígenas —como la explotación comercial, el empobrecimiento, el crecimiento urbanístico descontrolado— con la necesidad de un orden social<sup>28</sup>. Desde esta perspectiva, la interconexión entre desarrollo y seguridad puede ser vista como una estrategia de poder recurrente y episódica, en la que asegurar una especie vital autosuficiente y mantener su cohesión social es esencial para la defensa de la sociedad de masas y el orden internacional<sup>29</sup>.

Esta breve revisión de la biopolítica proporciona una base para enfocar la seguridad humana como una tecnología de la seguridad internacional que opera al nivel de las poblaciones no aseguradas o autosuficientes. Para apreciar el carácter biopolítico específico de la seguridad humana es necesario examinar con mayor profundidad sus orígenes institucionales. Si, como se sostiene con frecuencia, la seguridad humana representa la fusión entre seguridad y desarrollo<sup>30</sup>, habría que explorar cada uno de estos componentes por separado.

## 2. Desarrollar a los humanos

Entre los varios supuestos y prácticas que constituyen el “desarrollo” es posible reconocer una biopolítica de la vida operando en el nivel internacional. Esto es, las diversas intervenciones económicas, educativas, de salud y políticas orientadas a mejorar la resiliencia y el bienestar de las poblaciones cuya existencia es definida por las contingencias del “subdesarrollo.” Si bien los programas de desarrollo contienen elementos disciplinarios individualizadores, generalmente en forma de proyectos, también buscan fortalecer la resiliencia de colectividades y poblaciones. Para ello, el desarrollo se basa fundamentalmente en mecanismos reguladores, técnicas de manejo de riesgo y programas compensatorios que actúan en el nivel agregado de la vida económica y social.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>28</sup> COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.

<sup>29</sup> DUFFIELD, Mark, “Getting Savages to Fight Barbarians: Biopolitics, Development and Native Administration”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 141–159.

<sup>30</sup> KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security... *op. cit.* p., pp. 585–610.



En particular, el desarrollo es un mecanismo biopolítico de seguridad asociado a poblaciones entendidas como esencialmente autorreproductoras en relación con sus necesidades sociales y de bienestar básicas.

El tipo de desarrollo que constituye la base actual de la seguridad humana es definido con mayor precisión como “desarrollo sostenible”. Una definición popular fue dada por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de 1987: el desarrollo sostenible es un “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”<sup>31</sup>. Al juntar los campos de desarrollo y medioambiente, la idea de desarrollo sostenible creció hasta convertirse en el *leitmotiv* desarrollista de la década de los ochenta. Pese a ser ampliamente criticada por su falta de rigor conceptual, esta definición caló rápidamente la retórica de políticos, agencias de la ONU y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Bajo la bandera del desarrollo sostenible, la práctica formal del desarrollo adoptó un enfoque humano centrado en las poblaciones, que no solo priorizó el desarrollo de las personas por encima del de los estados, sino que también desvinculó el desarrollo humano de cualquier asociación directa o mecánica con el crecimiento económico. El giro hacia el desarrollo sostenible significó un alejamiento de las estrategias modernizadoras dirigidas por los estados, y de aquellas basadas en la primacía del crecimiento económico y en la suposición de que, en algún momento, después de pasar por varias etapas, el mundo subdesarrollado alcanzaría al desarrollado. Surgió así una aproximación al desarrollo que iba más allá del crecimiento económico *per se*, sino que ahora se basaba en mejoras agregadas a la salud, la educación, el empleo y la inclusión social como precursores esenciales para el desarrollo de las oportunidades de mercado. Por ejemplo, en 1990 el PNUD lanzó su *Informe Anual de Desarrollo Humano*, dedicado a “terminar con la medición errónea de progreso humano solamente como crecimiento económico”<sup>32</sup>. En particular, la introducción del Índice de Desarrollo Humano, medición compuesta del bienestar de la población que incluye el ingreso *per cápita*, la esperanza de vida y el nivel educativo, fue vista como parte del “cambio de paradigma” hacia el consenso emergente de que el “progreso del desarrollo —tanto nacional como internacional— debe estar centrado en las personas, estar distribuido equitativamente y ser ambientalmente sostenible”<sup>33</sup>.

El desarrollo sostenible define el tipo de “desarrollo” que es securitizado en la seguridad humana. Al promover la diversidad y la elección, el desarrollo sostenible es una biopolítica de vida. Se preocupa de las relaciones e instituciones capaces de actuar de manera reguladora sobre las poblaciones en su conjunto para mantener su equilibrio. Esto incluye, por ejemplo, medidas educativas destinadas a permitir que los no asegurados entiendan las contingencias de su existencia, las gestionen mejor y busquen neutralizar los riesgos implícitos. Al reunir como un conjunto biopolítico a actores ambientales y desarrollistas anteriormente desconectados, el desarrollo sostenible creó la posibilidad de nuevas formas de coordinación y centralización; atrajo a actores no estatales y agencias multilaterales y vio cambiar los mandatos, al tiempo que

<sup>31</sup> Citado por: ADAMS, Bill, “Sustainable Development and the Greening of Development Theory”, en SCHUURMAN, Frans Johan (ed.), *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, Zed Books, Londres, 1993, p. 208.

<sup>32</sup> UNDR, *Human Development Report 1996*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1996, p.3.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.3.

emergían nuevas formas de interacción. En resumen, el desarrollo sostenible forjó nuevos medios de coordinación y centralización que colocan al ser humano, en lugar del estado, como objeto referente del desarrollo.

### 3. Descubrir la guerra interna

La manera de entender el conflicto en el período post Guerra Fría es central para comprender el concepto de “seguridad” en el ámbito de la seguridad humana. Este define la naturaleza de las amenazas sobre las poblaciones que la biopolítica desarrollista busca defender. Siguiendo la transición desde los estados hacia las personas que ya había empezado el desarrollo sostenible, el conflicto también trasladó la atención de guerra entre estados a conflictos dentro de ellos. Al igual que sucede con el desarrollo sostenible, la población también es el escenario en el que se libran estos conflictos. Es decir, que los sistemas de subsistencia y las redes de relacionamiento social son tanto el objeto de ataque y desgaste, como los medios que proporcionan resistencia y contraataque. En consecuencia, el desarrollo y la seguridad en el ámbito de la seguridad humana toman la vida como el objeto de referencia.

A principios de la década de los noventa emergió un nuevo consenso internacional sobre la naturaleza cambiante de la guerra. No solo la esperanza de una nueva era de paz post Guerra Fría se vio frustrada por la persistencia del conflicto en muchos países en desarrollo, sino que se dijo que la naturaleza misma del conflicto había cambiado. Se aceptó que las guerras contemporáneas, a diferencia de las pasadas, eran cada vez más “dentro de los estados en lugar de entre estados”. Estas guerras “a menudo tenían un carácter religioso o étnico y con frecuencia involucraban una violencia y crueldad inusuales”<sup>34</sup> en gran medida dirigidas contra civiles. Habiendo surgido al mismo tiempo que la idea de seguridad humana, el discurso de “la naturaleza cambiante del conflicto” se ha convertido desde entonces en una verdad establecida repetida hasta la saciedad en documentos políticos, trabajos académicos y medios de comunicación. Sostiene que estas nuevas guerras, a diferencia de las pasadas, son en gran medida conflictos civiles en los que las partes combatientes no solo no tienen restricciones respecto a la vida humana e instituciones culturales, sino que deliberadamente orientan sus ataques contra infraestructuras esenciales y sistemas de subsistencia, con el objetivo de tener ganancias criminales<sup>35</sup>. Si bien la precisión de este lema de “naturaleza cambiante del conflicto” es cuestionable<sup>36</sup>, resulta esencial para establecer la problemática de la seguridad humana. El discurso de la naturaleza cambiante del conflicto mira la violencia organizada como “desarrollo a la inversa”<sup>37</sup>. El conflicto destruye el desarrollo porque, como se argumentó anteriormente, el desarrollo es presentado como una condición biopolítica de homeostasis socioeconómica. Al destruir las infraestructuras y los sistemas de subsistencia, sumiéndolas en el desequilibrio e incrementando el riesgo de ciclos constantes de violencia y

<sup>34</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping”, en BOUTROS-GHALI, Boutros (ed.), *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1995, pp. 39–72, p.iii.

<sup>35</sup> INTERNATIONAL ALERT, “Memorandum from International Alert”, en: INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, Londres, 1999, pp. 73–79; COLLIER, Paul, “Doing Well Out of War: An Economic Perspective”, en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Londres, 2000, pp. 91–112; DFID et al., *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Approach to Reducing Conflict*, DFID, FCO y MOD, Londres, 2003.

<sup>36</sup> Varias bases de datos independientes, por ejemplo, sugieren que en lejos de ser inusuales, las guerras internas o civiles han sido la mayoría de todos los conflictos posteriores a las Segunda Guerra Mundial, ver: MACK, Andrew, *The Human Security... op. cit.*, pp. 15-20. Ver también: Monty Marshall, <http://members.aol.com/CSPmgm/globcon2.htm>.

<sup>37</sup> COLLIER, Paul, “Doing Well... op. cit.”, p. ix.

desplazamiento, el conflicto es redefinido como una amenaza terminal para el desarrollo sostenible. Es decir, para una especie vital autosuficiente.

No obstante, al fortalecer los mecanismos de adaptación y las estrategias de subsistencia, el desarrollo sostenible también es visto como un baluarte contra los incentivos peligrosos y las recompensas alternativas que líderes indígenas ilegítimos podrían presentar a los pueblos empobrecidos y alienados<sup>38</sup>. Sin embargo, no es solo la pobreza lo que atrae a las personas hacia líderes agresivos, sino, principalmente, un sentido de resentimiento derivado de la exclusión. Es la creencia “entre millones de personas dentro de la sociedad de que no tienen ‘un lugar en el sistema’; de hecho, mientras más acusado sea el sentimiento de agravio [...] más probable es que ese gran número de personas sean susceptibles a los cantos de sirena del extremismo, y que crean que tienen más que ganar de la guerra que de la paz”<sup>39</sup>. Esta sensación de alienación y el deseo legítimo de cambio entre los no asegurados, es aprovechado por las tecnologías del desarrollo sostenible para mejorar la autogestión de contingencias y riesgos.

Durante la década de los noventa, la tesis de que los países pobres presentan un mayor riesgo de caer en conflicto que los ricos —debido a que la exclusión social resultante puede ser explotada por líderes violentos y criminales— pasó a formar parte del consenso político<sup>40</sup>. Si el desarrollo sostenible puso el tema de la autorreproducción colectiva en el centro del escenario, el redescubrimiento de la guerra interna durante la década de los noventa, problematizó la naturaleza del estado en el mundo en desarrollo. Los estados débiles y fallidos existentes en zonas de crisis pueden ser capturados por gobernantes inadecuados. La percepción de estos gobernantes como enemigos ilegítimos del desarrollo, junto con la preocupación de que las personas descontentas sean vulnerables a sentirse atraídas por ellos, estableció una dinámica intervencionista. De esta dinámica surgen una serie de estrategias de resolución de conflictos y reconstrucción social orientadas a la separación soberana de esos líderes de sus seguidores, al tiempo que se actúa sobre las colectividades y poblaciones para fortalecer su resiliencia y civilidad<sup>41</sup>. A continuación se examinarán las distintas dimensiones institucionales asociadas a las inflexiones de seguridad y desarrollo de la seguridad humana.

#### 4. Una tecnología emergente del orden biopolítico internacional

Como concepto organizador, la seguridad humana surgió a mediados de la década de los noventa y empezó a desarrollar una considerable profundidad institucional. Dos documentos tempranos de influencia duradera para la seguridad humana son la *Agenda de Paz* de 1992, del ex Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali<sup>42</sup> y el *Informe de Desarrollo Humano* del PUND<sup>43</sup>. En cuanto a la dimensión seguridad de la seguridad humana, la *Agenda de Paz* constituye una de las primeras elaboraciones sistemáticas de la idea de que el período post Guerra Fría se definía por amenazas al bienestar de las personas en lugar de conflictos interestatales. En lo que ahora es una

<sup>38</sup> CCPDC, *Preventing Deadly Conflict: Executive Summary of the Final Report*, Carnegie Corporation of New York, Washington DC, 1997, p.ix.

<sup>39</sup> SAFERWORLD, “Memorandum from Saferworld” en INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, 1999, pp. 68–73, p. 69.

<sup>40</sup> Ver: COLLIER, Paul, *Doing Well... op. cit.*

<sup>41</sup> OECD/DAC, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, OECD, París, 1997.

<sup>42</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace... op. cit., pp. 42-43.

<sup>43</sup> UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1994.

aproximación a la seguridad humana consolidada, la Agenda argumenta que el objeto referente de seguridad es el individuo en lugar del estado subdesarrollado, y que esto amplía la definición de seguridad para incluir asuntos medioambientales, sanitarios, demográficos, económicos y políticos<sup>44</sup>. Boutros-Ghali hace un llamado para que estas nuevas potencialidades disruptivas sean abordadas a través de una extensa división internacional de esta tarea, que incluya no solo a los estados en desarrollo sino también a las agencias de la ONU, las ONG y grupos de la sociedad civil que trabajen dentro de “un enfoque integrado de seguridad humana”<sup>45</sup>.

Si la Agenda moldeó la dimensión de seguridad de la seguridad humana, el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD ha tenido influencia equivalente respecto a la dimensión de desarrollo. El PNUD presenta la seguridad humana como “libertad de necesidad” y “libertad de miedo”. Esto es, seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre y la enfermedad, junto a la protección contra perturbaciones perjudiciales “en los patrones de la vida diaria”<sup>46</sup>. El PNUD divide las contingencias de la vida en siete áreas de seguridad interconectadas: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. Aunque los críticos han argumentado que esta lista es descriptiva y carece de una explicación de cómo estas áreas se relacionan entre sí, la iniciativa del PNUD ha sido influyente. King y Murray, por ejemplo, han descrito el proyecto como un “evento unificador” en términos del lanzamiento de la seguridad humana como un conjunto que fusionó seguridad y desarrollo<sup>47</sup>. De hecho, el PNUD ha estimulado a otros a sugerir formas más rigurosas de medir la seguridad humana a través de conjuntos de datos nuevos y transversales<sup>48</sup> y ha alentado a definiciones más inclusivas<sup>49</sup>.

Más recientemente, dos eventos han definido cómo la seguridad humana se ha constituido como un conjunto biopolítico. El primero fue la publicación, a finales de 2001, del informe *La Responsabilidad de Proteger* de la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal. El segundo evento fue el lanzamiento en 2003 del informe *Human Security Now* por la Comisión de Seguridad Humana. Estos dos informes reflejan de forma práctica cómo, hasta hace poco, las redes de gobernanza de la seguridad humana eran constituidas de dos maneras diferentes pero complementarias. *La Responsabilidad de Proteger* considera que la seguridad humana es el corazón de la redefinición de la naturaleza de la soberanía con respecto al estado y la comunidad internacional. Traslada la idea anterior de “intervención humanitaria” con base jurídica —que requería autorización, según la carta de la ONU— al terreno del deber moral<sup>50</sup>.

En *La Responsabilidad de Proteger* es evidente que, aunque implica una ética universal, la seguridad humana —como los derechos humanos— se ha reinscrito dentro de la arquitectura jurídico-política del estado nación. La propuesta de que la seguridad humana privilegia a las personas sobre los estados se entiende mejor en términos de estados eficaces que anteponen

<sup>44</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace... *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>46</sup> UNDP, *Human Development Report... 1994*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>47</sup> KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., “Rethinking Human Security... *op. cit.*, p. 589.

<sup>48</sup> *Ibidem*; MACK, Andrew, *The Human Security... op. cit.*

<sup>49</sup> THOMAS, Caroline, “Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links”, en *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 2, 2001, pp. 159-79.

<sup>50</sup> WARNER, Daniel, “The Responsibility to Protect and Irresponsible: Cynical Engagement” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 32, n° 1, 2003, pp. 109-21.

a las poblaciones que viven en estados ineficaces<sup>51</sup>. Esta distinción entre estados eficaces e ineficaces en el terreno de la población es crucial para *La Responsabilidad de Proteger*. En un mundo interconectado y globalizado “en el que la seguridad depende de un marco de entidades soberanas estables”, la existencia de estados fallidos que, o bien albergan a aquellos que son peligrosos para otros, o solo son capaces de mantener el orden “por medio de graves violaciones de los derechos humanos, puede constituir un riesgo para las personas en todas partes”. De hecho, ya no existe algo como “una catástrofe humanitaria ocurriendo ‘en un país lejano del que sabemos muy poco’”<sup>52</sup>. Cuando un estado no puede o no está dispuesto a garantizar la seguridad humana de sus ciudadanos, la Comisión argumenta que “el principio de no interferencia cede ante la responsabilidad internacional de proteger”<sup>53</sup>. Llama la atención que, aunque la prioridad sea la seguridad de las personas en lugar de la de los estados, en términos prácticos, la Comisión siga atada a la reinstauración del estado:

“es mucho más probable conseguir un sistema internacional cohesivo y pacífico mediante la cooperación entre estados eficaces confiados de su lugar en el mundo, que en un entorno de entidades estatales frágiles, colapsadas, fragmentadas o en general caóticas”<sup>54</sup>.

A diferencia de *La Responsabilidad de Proteger*, *Human Security Now* en gran medida da por sentado el factor moral de la intervención. El informe se refiere al desarrollo y se preocupa más por la “consolidación” de poblaciones globales. En este sentido, *Human Security Now* está más en consonancia con el PNUD, así como en su visión similar, interdependiente y holística de la seguridad humana. Sin embargo, divide las contingencias de las poblaciones de manera más dinámica e integrada con el conflicto y sus efectos<sup>55</sup>. Por ejemplo, apunta hacia una especial consideración de la seguridad humana en relación con el conflicto y postconflicto, la protección de las personas en movimiento, la inseguridad económica, las necesidades básicas de salud, y una educación no incendiaria.

La Comisión define la seguridad humana como la protección del núcleo fundamental de la vida humana mediante la “protección de las libertades fundamentales — libertades que son la esencia de la vida”<sup>56</sup>. Más que presentar una definición particularmente nueva o un conjunto de ideas innovadoras para la medición de la seguridad humana, el énfasis de *Human Security Now* consiste en fomentar las extensas y complejas formas de coordinación y centralización necesarias para la regulación biopolítica de las poblaciones no aseguradas. Lo importante es garantizar la protección mediante la construcción de una infraestructura internacional integral que proteja la autosuficiencia ante potenciales amenazas. Esto requiere de instituciones que trabajen en cada nivel de la sociedad, incluyendo sistemas policiales, medioambiente, sector sanitario, educación, redes de seguridad, compromisos diplomáticos y sistemas de alerta temprana de conflictos<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Existe una amplia gama de etiquetas para distinguir a los estados eficaces de los ineficaces. Los estados “fallidos”, “débiles”, o “en crisis” son usualmente descritos en términos de: instituciones e infraestructura débil, servicios públicos ausentes o inadecuados, no reconocimiento de los derechos humanos y una predilección por el conflicto (Maass/ Mephram 2004).

<sup>52</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect...* op. cit., p. 5.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. ix.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>55</sup> Ver también: MACK, Andrew, *The Human Security...* op. cit.

<sup>56</sup> CHS, *Human Security Now...* op. cit., p. 3.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 132.

Anotó que para lograr este ambicioso objetivo existen ya numerosas redes aisladas de actores que incluyen agencias de la ONU, ONG, grupos de la sociedad civil y compañías privadas, que actualmente operan estas agendas de manera independiente. En lugar de inventar algo nuevo, el objetivo principal es lograr que estas numerosas iniciativas separadas se conviertan en una estrategia global coherente:

“Para superar la desigualdad e inseguridad persistentes, los esfuerzos, prácticas y éxitos de todos estos grupos deberían unirse en alianzas nacionales, regionales y globales. El objetivo de estas alianzas puede ser crear una especie de fuente de legitimidad horizontal transfronteriza que complemente la de las estructuras tradicionales, verticales y compartimentadas de instituciones y estados”<sup>58</sup>.

*Human Security Now* defiende una biopolítica para las especies vitales autosuficientes, basada en fórmulas internacionales de coordinación y centralización constituidas, en gran parte, por la integración de redes de ayuda, programas y bases de datos ya existentes. Considera que, en conjunto, estas redes reguladoras tienen la aptitud y legitimidad para fortalecer la capacidad de los estados ineficaces y promover la vida de especies vitales no aseguradas. Esta es una visión ambiciosa y expansiva de la seguridad humana como una biopolítica de seguridad internacional, basada en estados eficaces, y dirigida a promover la autosuficiencia entre poblaciones no aseguradas.<sup>59</sup>

En conjunto, *La Responsabilidad de Proteger* y *Human Security Now*, presentan dos trayectorias interconectadas del marco institucional de la seguridad humana. El componente de seguridad de la seguridad humana se refiere, en gran medida, a la responsabilidad de proteger, basada en la distinción entre estados efectivos e ineficaces.<sup>60</sup> Se da primacía a los peligros que puedan desencadenar flujos circulatorios incontrolados en los territorios en crisis; por ejemplo, la susceptibilidad ante desastres humanitarios, la inestabilidad y la pobreza capaces de generar desplazamientos y migración, la promoción de economías ilícitas transfronterizas y el apoyo a redes terroristas, han revelado que todos los países y regiones son radicalmente interdependientes e interconectados. En cuanto a la distribución de la ayuda, se trata de una fórmula “vertical” que une la agenda doméstica y la externa. En contraste, el componente de desarrollo de la seguridad humana, si bien reconoce los riesgos de la circulación global, se preocupa más por la consolidación de lo local: mejora la resiliencia de las poblaciones no aseguradas mediante una mayor coordinación de la ayuda y una mejor cooperación público-privada y estatal-no estatal<sup>61</sup>. Como una fórmula práctica de compartir el mundo con otros, este es un modelo “horizontal” que une el mundo desarrollado y subdesarrollado. Desarrollo y seguridad se interconectan, interrogan y complementan. Sin embargo, durante la década de los noventa, el discurso político representaba la relación entre desarrollo y seguridad como una relación entre “diferentes pero iguales”. Un ejemplo es el Marco Estratégico de la ONU para Afganistán bajo la autoridad talibana<sup>62</sup>. No

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>59</sup> Visiones similarmente ambiciosas de la seguridad humana han tenido un eco reciente en el contexto europeo: “Una aproximación efectiva a la seguridad humana requiere de coordinación entre las iniciativas de inteligencia, política exterior, política comercial, desarrollo y seguridad de los estados miembros, de la Comisión [Europea] y del Consejo [Europeo] y de otros actores multilaterales, incluyendo la ONU, el Banco Mundial, el FMI e instituciones regionales”, en: SGESC, *A Human Security Doctrine for Europe*, The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities (SGESC), Centre for the Study of Global Governance - London School of Economics, Londres, 2004, p. 17.

<sup>60</sup> WHEELER, Nicholas, *Saving Strangers Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

<sup>61</sup> CHEN, Lincoln, et. al., *Human Insecurity in a Global World*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 2003.

<sup>62</sup> UN, *Strategic Framework for Afghanistan: Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction*, UN, Nueva York, 1998.

obstante, los desarrollos posteriores al 11 de septiembre han problematizado esta concepción del orden biopolítico internacional. Al consolidar la tendencia de la década de los noventa, los estados eficaces están reformulando las preocupaciones del desarrollo en términos de los riesgos de una circulación internacional disruptiva. Esto implica un nuevo énfasis en establecer compromisos, donde sea necesario y posible, con los estados en crisis —incluyendo la posibilidad de cambio de régimen y la reconstrucción de la “frontera soberana”<sup>63</sup>— mediante el fortalecimiento de su capacidad de asegurar sus economías y poblaciones. Este discurso cambiante ha tenido importantes ramificaciones para las ONG, las cuales se han adaptado con diferente éxito al alterado panorama político. Si bien el asunto de la neutralidad ha sido una preocupación para algunas agencias, para otras han surgido nuevas oportunidades.

## 5. El nuevo peligro global

“Cada nación, en cada región, ahora tiene que tomar una decisión. O estás con nosotros, o estás con los terroristas” (Presidente Bush, 18 de septiembre de 2001).

La guerra contra el terrorismo ha tenido un agudo impacto en la seguridad humana como tecnología centralizadora del orden biopolítico internacional. El predominio de las preocupaciones de seguridad de los estados *homeland*, significa que cuestiones como la circulación incontrolada e ilícita —de personas, armas, bienes, dinero, ideología, etc.— provenientes de zonas en crisis y que circulan a través de ellas, ahora influyen en la consolidación de la función biopolítica del desarrollo. La preocupación por la seguridad tiene cada vez más peso en los argumentos que se esgrimen para favorecer un aumento en la proporción de los recursos para el desarrollo, asignados a medidas, regiones y subpoblaciones consideradas críticas por los peligros que suponen para un sistema internacional radicalmente interdependiente.

Si bien esta mayor interconexión es a menudo celebrada, durante la década de los noventa se argumentó, de manera creciente, que la “globalización” podía tener efectos tanto positivos como negativos. Un mundo interdependiente también presenta más incertidumbres y por tanto mayor riesgo<sup>64</sup>, incluyendo la posibilidad de que las inequidades en el Sur tengan un efecto “*boomerang*” en el Norte<sup>65</sup>. Aunque la globalización y la “sociedad en red” han generado flujos de riqueza inimaginables, también han ampliado viejas disparidades y han provocado nuevas formas de exclusión, lo cual puede fomentar formas ilícitas, criminales y desestabilizadoras de movimiento y flujo global<sup>66</sup>. Como plantea la *Estrategia de Seguridad Nacional* del Presidente Bush, los frutos de la democracia liberal están siendo amenazados por un nuevo peligro global. En el mundo radicalmente interconectado de hoy, en el que las fronteras son cada vez más porosas, los enemigos ya no están conformados por ejércitos masivos concentrados en campamentos de estados adversarios, sino por lo contrario: ahora son redes terroristas globales transnacionales “organizadas para penetrar en sociedades abiertas y volver el poder de las tecnologías modernas en nuestra contra”<sup>67</sup>. Para asegurar la libertad es necesario detener la proliferación de redes terroristas cerrando sus bases de operaciones, evitando la formación de nuevos santuarios, fondos

<sup>63</sup> HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge, Londres, 2004.

<sup>64</sup> BECK, Ulrich, *Risk Society*, Sage Publications Ltd., Londres, 1992.

<sup>65</sup> GEORGE, Susan, *The Debt Boomerang: how Third World debt harms us all*, Pluto Press, Londres, 1992.

<sup>66</sup> CASTELLS, Manuel, *End of Millennium*, Blackwells Publishers Ltd, Oxford, 1998.

<sup>67</sup> BUSH, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington DC, 2002, p. v.

y reclutas, y deteniendo la proliferación de armas.

Asegurar los estados fallidos y frágiles se ha vuelto esencial para conseguir la seguridad. Si los estados ineficaces fueron tratados con relativo desdén durante la década de los noventa<sup>68</sup>, ahora suscitan un renovado interés político. Si bien los estados en crisis aún son abordados en términos de la criminalidad, el colapso y el caos asociados con un vacío estatal, ahora se considera que ese vacío es vulnerable a la colonización por parte del extremismo político capaz de propagarse en la fragmentación, pobreza y alienación de las poblaciones no aseguradas. Un discurso reciente de Hilary Benn, el Secretario de Estado de Desarrollo Internacional de Reino Unido, sugirió que “una de las razones principales por las que está resultando tan difícil cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la concentración de los más pobres en estados en crisis”<sup>69</sup>. El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) trabaja con la Oficina de Asuntos Exteriores y *Commonwealth* (FCO por sus siglas en inglés), con el Ministerio de Defensa y con la Unidad de Estrategia del Primer Ministro, para mejorar la capacidad de respuesta británica mediante el diseño de un enfoque integrado que “combine programas de desarrollo con compromisos diplomáticos e intervenciones de seguridad. El objetivo común es reducir el riesgo de las crisis estatales”<sup>70</sup>. En cuanto a la ONU, 2005 es el año en que responderá al Panel de Alto Nivel de Kofi Annan sobre cómo abordar el fracaso de los estados bajo la Carta de la ONU y así desalentar el unilateralismo de años recientes. Según Benn, esta es una oportunidad para que la ONU identifique crisis estatales y trabaje con el Banco Mundial y otras agencias para actuar “decisivamente cuando la seguridad humana esté en riesgo”<sup>71</sup>.

La nueva preocupación por los estados fallidos indica que la guerra contra el terror no se reduce simplemente a una campaña militar. Es un conflicto multidimensional que implica cuestiones de pobreza, desarrollo y conflicto interno. La *Estrategia de Seguridad Nacional*, junto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>72</sup> y la Unión Europea<sup>73</sup>, destacan la cooperación para el desarrollo como una herramienta estratégica en la guerra contra el terrorismo. Por ejemplo, el informe *Lens on Terrorism* del Comité de Ayuda al Desarrollo ilustra que, si bien la contención regional de los efectos de la pobreza y el conflicto continúa siendo importante, la política actual se ha ampliado para abordar problemas de filtración e interpenetración. Poblaciones insurgentes, economías en la sombra, y redes violentas constituyen los nuevos peligros globales en un mundo “de fronteras cada vez más abiertas en donde los aspectos de seguridad internos y externos están indisolublemente ligados”<sup>74</sup>. Haciéndose eco del argumento de la década de los noventa “los pobres son atraídos por líderes violentos”, *Lens on Terrorism* considera que la insurgencia terrorista proviene de un sentimiento de ira generado por la exclusión, la injusticia y la impotencia. Ante esta situación, los líderes terroristas, que a su vez pueden estar motivados por el agravio y el resentimiento, “se alimentan de estos factores y los

<sup>68</sup> NEWBURG, Paula R., *Politics at the Heart: The Architecture of Humanitarian Assistance to Afghanistan*, Global Policy Program: Working Paper 2, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999.

<sup>69</sup> BENN, Hilary, *The Development Challenge in Crisis States*, Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP, London School of Economics, Londres, 2004, p. 2.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>72</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, OECD, Paris, 2003.

<sup>73</sup> SOLANA, Javier., *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, The European Union Institute for Security Studies, Paris, 2003.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p.5.



explotan, concitando apoyo para sus organizaciones”<sup>75</sup>. El paquete de medidas para el desarrollo, diseñado para compensar la alienación y promover la autosuficiencia, implica un conjunto complejo de intervenciones biopolíticas con el objetivo último de construir “la capacidad de las comunidades de resistir ideologías políticas y religiosas extremas basadas en la violencia”<sup>76</sup>. La educación y las oportunidades laborales son fundamentales, y reflejan la preocupación de que el nuevo peligro global no recaerá necesariamente en los pobres abyectos, condenados a su miseria, sino que proviene de subpoblaciones móviles capaces de tender puentes y circular entre las dicotomías Norte/Sur, modernidad/tradición, y nacional/internacional.

## 6. Las agencias de cooperación y la reformulación del desarrollo

Algunos defensores de la seguridad humana defienden de manera entusiasta las complementariedades, e incluso indivisibilidad, entre la seguridad de los estados *homeland* y la de los estados *borderland*<sup>77</sup>. Por ejemplo, los autores de *A Human Security Doctrine for Europe* sugieren que las fuerzas militares europeas “necesitan ser capaces de abordar las necesidades reales de seguridad de las personas en situación de inseguridad severa, a fin de hacer del mundo un lugar más seguro para los europeos”<sup>78</sup>. El “punto principal de un enfoque de seguridad humana”, argumentan los autores, “es que los europeos no pueden estar seguros mientras otros en el mundo vivan en inseguridad severa”<sup>79</sup>. Del mismo modo, afirmar el vínculo inextricable entre seguridad y desarrollo se ha convertido en una suerte de cliché: no hay desarrollo sin seguridad y no hay seguridad sin desarrollo. Sin embargo, muchas ONG y agencias de cooperación enfatizan que también hay tensiones al tratar de aprovechar el desarrollo como una herramienta de la seguridad de los estados *homeland*. Los argumentos basados en el “egoísmo ilustrado” con frecuencia pasan por alto las tensiones reales entre las prioridades de seguridad domésticas y las prioridades de desarrollo del Sur. La preocupación es que “su” seguridad y desarrollo sean importantes solo en la medida en que son un medio para “nuestra” seguridad y desarrollo. De esta manera, las áreas en las que los vínculos causales son menos visibles corren el riesgo de quedarse en el camino. Como sostiene la Comisión de Seguridad Humana, las aproximaciones actuales al conflicto “se centran en estrategias coercitivas de corto plazo destinadas a detener los ataques, cortando el apoyo financiero, político o militar y aprehendiendo a posibles perpetradores”, en lugar de “abordar las causas subyacentes relacionadas con la desigualdad, exclusión y marginalidad, y agresión por parte de los estados así como de otras personas”<sup>80</sup>. La focalización en la circulación global, en oposición a la consolidación local, preocupa a muchas agencias de la ONU, ONG y organizaciones de cooperación, por las amenazas a su independencia institucional derivadas de la ayuda dirigida políticamente.

Para muchos críticos, la politización del desarrollo invita a comparaciones con la Guerra Fría. Por ejemplo, se ha observado la reaparición del uso de ayuda internacional, incluyendo la venta de armas y concesiones comerciales, como una recompensa por la alineación política<sup>81</sup>. Lo que

<sup>75</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 11.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>77</sup> N.d.T.: Continuando con la definición de la nota al pie 12, Duffield propone *borderland* (que significa frontera, pero también zona imprecisa) como aquello que está al margen del sistema global. Son “estados canallas”, “en crisis” y “fallidos”; territorios donde la falta de ley y el caos están a la orden del día, y donde la soberanía está en tela de juicio.

<sup>78</sup> SGESC, *A Human Security Doctrine...* op. cit., p. 7.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>80</sup> CHS, *Human Security Now...* op. cit., pp. 23-24.

<sup>81</sup> CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit.; ver también: COSGRAVE, John, *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, Action Aid, Londres,

Christian Aid denomina como “Nueva Guerra Fría” ve “al terrorismo reemplazando al comunismo como fantasma”<sup>82</sup>. Sin embargo, si bien tiene fuerza retórica, la analogía es engañosa. Durante la Guerra Fría, los antiguos países del Tercer Mundo formaban parte de las alianzas geopolíticas de las superpotencias. Mientras que actualmente los estados *borderland* cooperativos, especialmente los que están ubicados estratégicamente, son reevaluados en términos de asistencia; la alianza, por tanto, es esencialmente biopolítica. En lugar de dirigirse militarmente hacia afuera, por así decirlo, hacia otros estados o bloques políticos, se dirige hacia adentro para asegurar el territorio y, aún más importante, para controlar los flujos y las contingencias de la economía y la población. Si bien la guerra contra el terrorismo ha renovado el interés internacional en la promoción de estados eficaces, estas entidades transitorias están siendo reconstruidas bajo el control de funciones biopolíticas centrales en interés de la seguridad global.

La reducción de la pobreza sigue siendo axiomática para la ayuda al desarrollo. Sin embargo, la amenaza del terrorismo global ha resaltado la importancia de las poblaciones en transición que viven en regiones estratégicas volátiles. Su frustración y alienación, aunque no causen terrorismo, son un caldo de cultivo fértil para el reclutamiento. Si bien reducir la pobreza en términos de ingresos absolutos sigue siendo importante, “los enfoques en la desigualdad y exclusión deben recibir una mayor prioridad”<sup>83</sup>. Este no es el enfoque universalista de la pobreza que ha ganado terreno desde la década de los ochenta en forma de desarrollo sostenible. Aquí la reducción de la pobreza tiene que ver con determinar quiénes son los miembros más pobres de la sociedad y mejorar su posición. Como han argumentado los miembros de la ONG *Global Security and Development Network* —en una declaración conjunta para el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OECD/DAC por sus siglas en inglés)—, el informe *Lens on Terrorism*, a pesar de señalar la importancia de la reducción de la pobreza, puede ser interpretado como “el redireccionamiento de la ayuda, alejándolo de la reducción de la pobreza hacia una agenda antiterrorista y de seguridad”<sup>84</sup>.

Para muchas agencias de cooperación, la guerra contra el terrorismo ha revertido el progreso en la promoción de los derechos humanos alcanzado durante la década de los noventa. En particular, la amenaza terrorista ha brindado a los estados la oportunidad de derogar los tratados de derechos humanos existentes, por motivos de seguridad<sup>85</sup>. La práctica de detención sin juicio no solo ha reaparecido en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, sino que a nivel global muchos miembros de la llamada “Coalición de la Voluntad” han aplicado la legislación vigente o han aprobado nuevas leyes de seguridad nacional de forma que, según los críticos, han utilizado el terrorismo como pretexto para reprimir la legítima oposición interna. Por ejemplo, organizaciones de Derechos Humanos han planteado tales preocupaciones en relación con India, China, Tailandia, Pakistán, Nepal, Zimbabue, Bangladesh, Afganistán, Sudáfrica, Nigeria, Uganda, Kenia y Tanzania<sup>86</sup>. Este clima represivo ha tenido un impacto negativo generalizado en las agencias de cooperación que trabajan con la sociedad civil y su poder para expresar preocupaciones y

---

2004; BOND, *Global Security...* op. cit.; CHS, *Human Security Now...* op. cit.

<sup>82</sup> COSGRAVE, John, *The Impact of...* op. cit., p. 15.

<sup>83</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 8.

<sup>84</sup> BOND, *Global Security...* op. cit. p. 1; ver también: CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit.; WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid and Global Security: Implications for the Emerging International Development Architecture*, Global Economic Governance Programme, University College, Oxford, 2004.

<sup>85</sup> COSGRAVE, John, *The Impact of...* op. cit.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 27-35.

frustraciones legítimas. Muchos grupos que luchan por la autodeterminación y contra el uso arbitrario del poder han sido ilegalizados, como se refleja en la proscripción de organizaciones en la Ley de Terrorismo de 2000 del Parlamento británico<sup>87</sup>.

La reversión de los derechos humanos también se corresponde con la reducción de lo que las agencias de ayuda llaman “espacio humanitario”<sup>88</sup>. Durante la década de los noventa, la doctrina militar de los principales estados se centraba en el apoyo a las agencias civiles humanitarias, y solo como último recurso se involucraban directamente en actividades humanitarias. Desde Kosovo, y especialmente Afganistán, esta situación cambió<sup>89</sup>. La ayuda humanitaria, en particular la relativa a estados en crisis, se ha visto cada vez más influida por consideraciones políticas. Tanto en Afganistán como en Irak, la ayuda humanitaria, el desarrollo y la reconstrucción social se han rediseñado como un apoyo legitimador para entidades estatales en transición y su transformación en ejemplos de estabilidad regional. Esto impone responsabilidades enormes a las agencias de ayuda cooperantes y las expone directamente a procesos políticos. Al mismo tiempo, debido a la inseguridad generalizada y la violencia insurgente, lo militar ha ido más allá de la protección y se ha involucrado directamente en actividades que califica como “humanitarias”. Esto incluye la reparación de infraestructura esencial y la entrega de suministros. Sin embargo, como argumentan algunas ONG, tales empresas “se describen más acertadamente como intervención militar en favor de un objetivo político”<sup>90</sup>.

A nivel operativo, la víctima más obvia ha sido la neutralidad de las organizaciones de ayuda. En muchos aspectos, la guerra contra el terrorismo está debilitando lo que en el pasado ha sido una fortaleza importante de las ONG: una legitimidad y autoridad no gubernamental derivada del espacio liminal entre los partidarios y electores nacionales, y las comunidades y actores de la sociedad civil con los que trabajan. Las organizaciones no gubernamentales son conscientes de que, desde la perspectiva de muchas poblaciones locales, se han vuelto indistinguibles de las fuerzas de ocupación o de los aliados de gobiernos intrusivos<sup>91</sup>. Sea real o imaginaria, la proximidad percibida entre las ONG y una soberanía occidental expansiva, la percepción en sí misma es perjudicial y desestabilizadora. Los bombardeos a la sede de la ONU y al Comité Internacional de la Cruz Roja en Bagdad en agosto de 2003 son una ilustración gráfica de la nueva situación en la que se encuentran las agencias de ayuda. Muchos han empezado a preguntarse si los beneficios que traen los trabajadores humanitarios “ahora son superados por el precio que se les pide que paguen”<sup>92</sup>. Mediante la emboscada a convoyes, el bombardeo de instalaciones, y la explosión de vehículos, solo en el último año más de 40 trabajadores humanitarios han sido asesinados en Afganistán. Actualmente, zonas enteras de Afganistán e Irak son áreas en las que las ONG no pueden ingresar. Muchas agencias, especialmente europeas, ya han dejado Irak porque, como ha demostrado el asesinato de la directora de *Care International*, Margaret Hassan, el nivel de inseguridad es ahora inaceptable.

<sup>87</sup> FEKETE, Liz, “‘The Terrorism Act 2000’ an interview with Gareth Peirce”, en *Race and Class*, vol. 43, n° 2, 2001, pp. 96–103.

<sup>88</sup> FIFC, *The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises*, Feinstein International Famine Centre - Friedman School of Nutritional Science and Policy (Tufts University), Boston, 2004.

<sup>89</sup> DONINI, Antonio, et. al., *Nation-Building Unraveled?: Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield (Connecticut), 2004.

<sup>90</sup> CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty...* op. cit. p. 23.

<sup>91</sup> VAUX, Tony, *Humanitarian Trends – a strategic view for CAFOD, Phase I*, Humanitarian Initiatives, Londres, 2004.

<sup>92</sup> FOLEY, Conor, “The terrible cost of saving lives” en *The Guardian*, 25 de Agosto de 2004, p. 15.

## Conclusión: el terreno cambiante de la seguridad

Como se refleja en la sensación de crisis de muchas agencias de ayuda no gubernamentales, la guerra contra el terrorismo ha provocado un cambio a largo plazo. Es decir, de estar fuera de los estados durante las décadas de los sesenta y setenta, las ONG progresivamente se han convertido en socias adjuntas e implementadoras de políticas y estrategias intervencionistas que emanan de estados eficaces, especialmente dentro de las zonas en crisis. Otrora paladines de la “solidaridad de base”, frente al desarrollo oficial “de arriba hacia abajo”, algunas agencias temen haberse convertido en cómplices acríticos de la política exterior occidental. Se ha vuelto urgente llegar a acuerdos con el nuevo entorno de seguridad —incluyendo la reevaluación de las relaciones con los gobiernos donantes, las autoridades transitorias y las fuerzas armadas—. No obstante, hay una dificultad: aunque una interconexión entre las ONG y los estados occidentales contradice el espíritu de independencia de las ONG, muchas organizaciones apoyaron o fueron cómplices de la profundización inicial de los vínculos estatal/no-estatal durante la década de los noventa. Así, las ONG que ahora respaldan la posición de la “nueva Guerra Fría”, son las mismas que en el pasado fomentaron movimientos para una mayor coherencia entre la ayuda y las políticas<sup>93</sup>. La cuestión, en ese entonces, no era que la ayuda y las políticas fueran incompatibles; sino que, en muchos estados en crisis, incluyendo Ruanda en 1994, había una falta de interés y participación política por parte de los gobiernos donantes<sup>94</sup>. Por ejemplo, las ONG fueron parte activa en el Marco Estratégico para Afganistán en 1998. Este fue un programa exploratorio de la ONU basado en el intento explícito de integrar la ayuda y la política<sup>95</sup>. En esa etapa, esta agenda de coherencia prometió canalizar mejor los recursos del desarrollo hacia el alivio de la pobreza entre las poblaciones no aseguradas. Hoy, sin embargo, conforme los estados se han involucrado más activamente, se teme que esta agenda compartida tienda a ver el desarrollo subsumido en objetivos de política exterior<sup>96</sup>. Aunque muchas ONG se vieron motivadas por la creciente aceptación de la responsabilidad de proteger en la década de los noventa, a medida que esa responsabilidad ha madurado en la guerra contra el terrorismo, algunas tienen dudas.

Como una tecnología centralizadora de la gobernanza internacional, la visión de la seguridad humana que comenzó a acelerarse a finales de la década de los noventa, implicó el aseguramiento biopolítico de poblaciones no aseguradas, mediante la unión de las prácticas, instituciones y redes de desarrollo sostenible existentes. Se ideaba una nueva infraestructura planetaria multinivel —un sistema horizontal coordinado de intervenciones transfronterizas— capaz de complementar o reemplazar temporalmente los esfuerzos de estados ineficaces. La guerra contra el terrorismo ha problematizado esta fórmula gubernamental particular de seguridad humana. En lugar de priorizar la seguridad de las personas que viven dentro de los territorios de estados ineficaces (cosa que debía hacer la seguridad humana), lo que ha pasado a primer plano es la seguridad de las poblaciones e infraestructuras “nacionales”<sup>97</sup> de los estados *homeland*. En un

<sup>93</sup> IDC, “Vol. I: Report and Proceeding to the Committee”, en IDC, *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, The Stationary Office, Londres, 1999.

<sup>94</sup> MACRAE, Joanna, y LEADER, Nicholas *Shifting Sands: The Search for Coherence Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report 8, Overseas Development Institute, Londres, 2000.

<sup>95</sup> DUFFIELD, Mark, et. al., *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, Islamabad, 2002.

<sup>96</sup> WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid... op. cit.*

<sup>97</sup> N.d.T.: El uso de comillas en el documento original hace que en este punto quede patente la analogía *homeland* vs. *borderland* apuntada en las notas al pie 12 y 77. Nótese que lo que aquí se ha traducido (en aras de mantener el énfasis) como nacionales y fronteras, en el texto original es precisamente *homeland* y *borderland*.

mundo radicalmente interdependiente, defender los sistemas de subsistencia metropolitanos y su infraestructura esencial —en pocas palabras, su forma de vida— requiere asegurar las “fronteras” (*borderlands*) que representan los estados en crisis e ineficaces. Comparada con anteriores nociones más universalistas de seguridad humana, ha ganado terreno en el discurso político un enfoque más centrado en las subpoblaciones y en los territorios estratégicos distinguiéndolos por su potencial de circular e interconectar. Esta limitación que luego es ampliada mediante la reforma y la repriorización de la administración del desarrollo, junto al test de lealtad implícito que esta maniobra conlleva, ha causado inquietud entre muchas ONG históricamente independientes. Al mismo tiempo, sin embargo, el nuevo terreno de la seguridad ha creado oportunidades frescas para otras.

Al poner énfasis en la fragilidad de las fronteras internacionales, en la creciente interconexión de los sistemas de subsistencia y en la dependencia económica entre las poblaciones de los estados *homeland* y de los estados *borderland*<sup>98</sup>, la guerra contra el terrorismo ha profundizado la interconexión entre desarrollo y seguridad, y —en aras de un mejor control de la circulación global— ha creado nuevas posibilidades de coordinación y centralización. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, por ejemplo, ha sugerido que entre los nuevos actores en la guerra contra el terrorismo se incluyen “analistas financieros, banqueros, expertos en control de armas y en bioquímica, educadores, especialistas comunicacionales, planificadores de desarrollo, y líderes religiosos”<sup>99</sup>. El colapso de la dicotomía nacional/internacional dentro del imaginario político también permite concebir una mayor profundización de la coherencia entre la ayuda y las políticas. Por ejemplo, entre las funciones domésticas o “nacionales” de los gobiernos soberanos y sus departamentos internacionales o “extranjeros”. Las nuevas bases de datos, la unión de las existentes, junto a los medios híbridos de vigilancia y el vínculo con formas institucionales, evoca la posibilidad de ser capaces de interconectar y actuar sobre poblaciones a una escala planetaria<sup>100</sup>. Es decir, como conexiones comunicacionales local a local entre poblaciones, infraestructuras y economías aseguradas de los estados *homeland*, y poblaciones, infraestructuras y economías no aseguradas de los estados *borderland*. Compitiendo con la visión de la ayuda, que plantea Human Security Now, basada en las alianzas transfronterizas de las redes de ayuda existentes, están surgiendo nuevas posibilidades para la centralización. Por ejemplo, una mejor integración entre el control de la migración internacional con la búsqueda de una mayor cohesión social interna —especialmente en comunidades étnicamente divididas— y con nuevas tecnologías intrusivas para reconstruir y gestionar estados frágiles<sup>101</sup>. Sin embargo, la perspectiva de poder actuar sobre las poblaciones de los estados *homeland* y las poblaciones de los estados *borderland* como un todo complejo e interconectado ¿anuncia una nueva visión de la seguridad humana, o es señal de una tiranía biopolítica global? ●

## Bibliografía

ADAMS, Bill, “Sustainable Development and the Greening of Development Theory”, en SCHUURMAN,

<sup>98</sup> BLAIR, Tony, “This is the Battle with Only One Outcome: Our Victory”, en *The Guardian*, 3 Oct. 2001, pp. 4–5.

<sup>99</sup> OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens...* op. cit., p. 10.

<sup>100</sup> I-CAMS, *The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance*, I-CAMS, s.l., 2005.

<sup>101</sup> STRATEGY UNIT, *Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response: A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister’s Strategy Unit - Cabinet Office, Londres, 2005.

- Frans Johan (ed.), *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, Zed Books, Londres, 1993, pp. 207–222.
- ARENDT, Hannah, *The Human Condition*, University of Chicago, Chicago, 1998, 2<sup>da</sup> ed.
- BECK, Ulrich, *Risk Society*, Sage Publications Ltd., Londres, 1992
- BENN, Hilary, *The Development Challenge in Crisis States*, Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP, London School of Economics, Londres, 2004.
- BLAIR, Tony, “This is the Battle with Only One Outcome: Our Victory”, en *The Guardian*, 3 Oct. 2001, pp. 4–5.
- BOND (British Overseas NGOs for Development), *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, BOND, Londres, 2003.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, “An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping”, en BOUTROS-GHALI, Boutros (ed.), *An Agenda for Peace*, United Nations, Nueva York, 1995, pp. 39–72.
- BRIGG, Morgan, “Post-Development, Foucault and the Colonial Metaphor”, en *Third World Quarterly*, vol. 23, n° 3, junio de 2002, pp. 421–436.
- BUSH, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, White House, Washington DC, 2002.
- CASTELLS, Manuel, *End of Millennium*, Blackwells Publishers Ltd, Oxford, 1998.
- CCPDC (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts), *Preventing Deadly Conflict*, Executive Summary of the Final Report, Carnegie Corporation of New York, Washington DC, 1997.
- CHEN, Lincoln, FUKUDA-PARR, Sakiko, y SEIDENSTICKER, Ellen, *Human Insecurity in a Global World*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2003.
- CHRISTIAN AID, *The Politics of Poverty: Aid in the new Cold War*, Christian Aid, Londres, 2004.
- CHS (Commission on Human Security), *Human Security Now*, CHS, Nueva York, 2003.
- COLLIER, Paul, “Doing Well Out of War: An Economic Perspective”, en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Londres, 2000, pp. 91–112.
- COLLIER, Paul, ELLIOTT, V.L., HEGRE, Håvard, HOFFLER, Anke, REYNAL-QUEROL, Marta, y SAMBANIS, Nicholas, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank and Oxford University Press, Washington DC y Oxford, 2003.
- COSGRAVE, John, *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, Action Aid, Londres, 2004.
- COWEN, Michael, y SHENTON, Robert, “The Invention of Development”, en CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995, pp. 27–43.
- CRUSH, Jonathan (ed.), *The Power of Development*, Routledge, Londres, 1995.
- DEACON, Bob, HULSE, Michelle, y STUBBS, Paul, *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, Sage Publications Ltd., Londres, 1997.
- DFID (Department for International Development), FCO (Foreign and Commonwealth Office), y MOD (Ministry of Defence), *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Approach to Reducing Conflict*, DFID, FCO y MOD, Londres, 2003.
- DILLON, Michael, “The Security of Governance”, en LARNER, Wendy, y WALTERS, William (eds.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Routledge, Nueva York, 2004.
- DILLON, Michael, y REID, Julian, “Global Governance, Liberal Peace and Complex Emergency”, en *Alternatives*, 25, (1), 2000, pp. 117–143.
- DONINI, Antonio, NILAND, Norah, y WERMESTER, Karin (eds.), *Nation-Building Unraveled?: Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield-Connecticut, 2004.
- DUFFIELD, Mark, GOSSMAN, Patricia, y LEADER, Nicholas, *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, Islamabad, 2002.
- DUFFIELD, Mark, “Getting Savages to Fight Barbarians: Biopolitics, Development and Native Administration”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, pp. 141–159.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princetown University Press, New Jersey, 1995.
- FEKETE, Liz, “‘The Terrorism Act 2000’ an interview with Gareth Peirce”, en *Race and Class*, vol. 43, n° 2, 2001, pp. 96–103.
- FIFC (Feinstein International Famine Centre), *The Future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises*, Feinstein International Famine Centre - Friedman School of Nutritional Science and Policy (Tufts University), Boston, 2004.
- FOLEY, Conor, “The terrible cost of saving lives”, en *The Guardian*, 25 de Agosto de 2004, p. 15.
- FOUCAULT, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Penguin Books Ltd., Londres, 2<sup>a</sup> ed., 1991.
- FOUCAULT, Michel, “Governmentality”, en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin, y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991, pp. 87–104, edición reimpressa.
- FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality, Vol. 1: The Will to Knowledge*, Penguin Books Ltd., Londres, 1998, edición reimpressa.

- FOUCAULT, Michel, *Society Must be Defended: Lectures at the Collège de France 1975-1976*, Allen Lane - Penguin Books Ltd., Londres, 2003.
- GEORGE, Susan, *The Debt Boomerang: how Third World debt harms us all*, Pluto Press, Londres, 1992.
- HARDING, Luke, y WRAY, Richard, "Counting the Cost of Devastation", en *The Guardian*, 28 de diciembre de 2004, p. 6
- HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge, Londres, 2004.
- I-CAMS (International Campaign Against Mass Surveillance), *The Emergence of a Global Infrastructure for Mass Registration and Surveillance*, I-CAMS, s.l., 2005.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
- IDC (International Development Committee, House of Commons, UK Parliament), "Vol. I: Report and Proceeding to the Committee", en IDC, *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, The Stationary Office, Londres, 1999.
- INTERNATIONALALERT, "Memorandum from InternationalAlert", en: INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, Londres, 1999, pp. 73-79.
- KING, Gary, y MURRAY, Christopher J.L., "Rethinking Human Security", en *Political Science Quarterly*, 2001, vol. 116, n.º 4, 2001, pp. 585-610.
- MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research y Friedrich Ebert Foundation, Londres, 2004.
- MACK, Andrew, *The Human Security Report Project: Background Paper*, Human Security Centre - Liu Institute for Global Issues - University of British Columbia, Vancouver, 2002.
- MACRAE, Joanna, y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence Between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Humanitarian Policy Group (HPG) Report 8, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- NEWBURG, Paula R., *Politics at the Heart: The Architecture of Humanitarian Assistance to Afghanistan*, Global Policy Program: Working Paper 2, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), "Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century", en OECD, *Development Co-operation Guideline Series*, OECD, París, 1998.
- OECD/DAC (Organization for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee), *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, OECD, París, 1997.
- OECD/DAC, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, OECD, París, 2003.
- OXFAM, *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts*, OXFAM, Oxford, 2003.
- PARIS, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", en *International Security*, vol. 26, N.º 2, 2001, pp. 87-102.
- SAFERWORLD, "Memorandum from Saferworld", en INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (ed.), *Sixth Report: Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction*, Vol. II: Minutes of Evidence and Appendices, The Stationary Office, 1999, pp. 68-73.
- SAID, Edward, *Orientalism*, Penguin Books Ltd, Londres, 1995, primera edición 1978.
- SGESC (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 (SGESC), Centre for the Study of Global Governance - London School of Economics, Londres, 2004.
- SOLANA, Javier, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, The European Union Institute for Security Studies, París, 2003.
- STOLER, Ann, *Race the Education of Desire: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*, Duke University Press, Durham - Londres, 1995.
- STRATEGY UNIT, *Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response*, A Strategy Unit Report to the Government, Prime Minister's Strategy Unit - Cabinet Office, Londres, 2005.
- THOMAS, Caroline, "Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links", en *Third World Quarterly*, vol. 22, n.º 2, 2001, pp. 159-79.
- UN (United Nations), *Strategic Framework for Afghanistan: Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction*, UN, Nueva York, 1998.
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1994*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1994.
- UNDP, *Human Development Report 1996*, UNDP y Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1996.
- VAUX, Tony, *Humanitarian Trends - a strategic view for CAFOD, Phase I*, Humanitarian Initiatives, Londres, 2004.



- WARNER, Daniel, “The Responsibility to Protect and Irresponsible: Cynical Engagement”, en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 32, n°1, 2003, pp. 109–21.
- WHEELER, Nicholas, *Saving Strangers Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- WOODS, Ngaire, *Reconciling Effective Aid and Global Security: Implications for the Emerging International Development Architecture*, Global Economic Governance Programme, University College, Oxford, 2004.



# La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto

NURIA HERNÁNDEZ GARCÍA\*

## RESUMEN

El concepto de seguridad humana, si bien lo que pretendía era desligarse del concepto de seguridad de guerra fría, ligado al armamento y poner su centro en la persona, no ha tenido demasiado éxito en la esfera internacional. Este artículo realizará una evolución del concepto de seguridad humana y se verá cuál es su vinculación con la protección de derechos humanos y otros principios de Naciones Unidas como la responsabilidad de proteger. Este artículo propondrá que la falta de concreción del término, su uso selectivo y la unión de perspectivas de derechos humanos y seguridad, es lo que le ha restado poder. Y, así, como ha pasado con otros términos de construcción política, su politización ha llevado a: a) que se necesite un cambio en el uso del concepto como tal, convirtiéndose en un modo de hacer; esto es, un enfoque amplio que proponga marcos de análisis y planificación; y, b) que hayan aparecido otros conceptos que se usen más en detrimento del de la seguridad humana como el de resiliencia, que pone el foco en la población que hay que proteger a través del empoderamiento.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; derechos humanos; responsabilidad de proteger; seguridad militar; desarrollo sostenible.



## TITLE

Human Security: from the concept to the approach. Why it's not used as a concept anymore?

## ABSTRACT

The concept of human security was thought as an alternative for the traditional and military security concept that was used both before and during the Cold War. Its objective was to focus on the wellbeing of people, however, it has been proved not being successful enough. This paper aims to explore the evolution of the concept of human security and its relationship with human rights' protection and other principles used by the United Nations, as the responsibility to protect. This paper will propose that the cause for not using the concept has been both the lack of a clear definition of the concept and its selective use by politicians; and, also, mixing human rights with traditional security approaches. Therefore, and exactly as the same as has happened to other political constructions, its politicization has led to: a) the need for a change in the use of the concept that has turn into an approach; and, b) other concepts have arisen such as resilience, which implies an active participation of the population.

## KEYWORDS

Human security; human rights; responsibility to protect; military security; sustainable development..

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.002>

## Formato de citación recomendado:

HERNÁNDEZ GARCÍA, Nuria. "La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto", en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 33-48.

\* Nuria HERNÁNDEZ GARCÍA, Doctoranda FPU de segundo año en el programa de Estudios Europeos y Relaciones Internacionales en la UCH-CEU. Licenciada en Ciencias Políticas y Periodismo y con un Master en Relaciones Internacionales por la UPC ha realizado dos estancias de investigación en COMPAS (University of Oxford). Sus áreas de interés son: integración, refugio y asilo, Unión Europea, derechos humanos, seguridad.

**Recibido:**  
29/09/2019  
**Aceptado:**  
19/12/2019

## Introducción

“Un uso descuidado y un abuso del concepto se ha demostrado inútil para todos menos para los políticos”<sup>1</sup>. Así hablaba David Baldwin del concepto de seguridad. Es necesario para una comprensión del término “seguridad humana”, objetivo de este artículo, entender qué es seguridad, cómo ha evolucionado hasta desarrollar el concepto de seguridad humana, los vínculos de este último con los derechos humanos y el de responsabilidad de proteger y se intentará dar respuesta a por qué se ha dejado de usar como concepto en sí.

Los objetivos del presente artículo son, por tanto: primero, explorar el concepto de seguridad; segundo, analizar el contenido del concepto de seguridad humana; tercero, señalar la relación entre seguridad humana, derechos humanos y responsabilidad de proteger; y, cuarto, identificar las posibles causas para que el concepto de seguridad humana haya perdido fuerza como tal.

Para ello, se seguirá una estructura de dos bloques principales usando una metodología expositiva y descriptiva teleológica. En la primera parte se hablará de los objetivos uno y dos y en la segunda parte del objetivo tres. Así pues, primero se realizará una exploración a través exclusivamente de la revisión bibliográfica desde una perspectiva histórica de la definición de seguridad. Después, se procederá a un análisis de cómo la falta de definición de la palabra seguridad afecta a la delimitación de lo que es la seguridad humana a partir de documentación académica y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>2</sup>. Para continuar con la aproximación al objeto que nos ocupa, que es la seguridad humana, se señalará y se profundizará en su contenido en cuanto a su relación con los derechos humanos y otros principios de Naciones Unidas que buscan la protección de las personas como el de la responsabilidad de proteger.

Por último, en el apartado de las conclusiones, se identificarán las posibles causas del cambio en el uso del concepto de seguridad humana. Así pues, se concluirá que ya no se utiliza como concepto en sí, sino como enfoque para responder a las amenazas, de lo más diversas, que puedan afectar a la vida de las personas de manera que puedan vivir libres de temor, con dignidad y sin miseria. Fruto de este análisis se tratará de valorar el impacto que supone el cambio de concepto a enfoque y se sugerirán algunas ideas para enfrentarse a la indefinición del concepto.

### I. Origen del concepto “seguridad humana”

¿Qué se entiende por seguridad? Un concepto que se utiliza para justificar la suspensión de libertades civiles, declarar la guerra y disponer masivamente de los recursos de una manera u otra durante todo el siglo XX, y siglo XXI<sup>3</sup> debería estar definido. Sin embargo, esto no es así. Es un concepto que ha estado abandonado y que, aún después de la Guerra Fría cuando trataban

<sup>1</sup> BALDWIN, David A., “The concept of security” en *Review of International Studies*, n° 23, 1997, pp. 5-26.

<sup>2</sup> Existen numerosos documentos de Naciones Unidas que tratan los conceptos de seguridad humana y también el de responsabilidad de proteger. Sin embargo, y a efectos de hacer el texto más comprensible al lector, solo van a utilizarse los imprescindibles para seguir el hilo conductual del argumento. Por ello se han seleccionado los textos del PNUD y los informes más relevantes que dieron origen a ambos conceptos y su evolución. Si se quieren consultar otros documentos sobre seguridad humana tanto académicos como de Naciones Unidas ir a: <https://www.un.org/humansecurity/publications-on-human-security/> [consultado el 1 de febrero de 2020].

<sup>3</sup> Cabe resaltar que aunque el concepto apareció teóricamente en los noventa a consecuencia del contexto que se menciona, ha seguido desarrollándose en el siglo XXI donde la situación sigue siendo la misma y se sigue sin contar con una definición precisa del término seguridad.



de “redefinir”<sup>4</sup> el concepto de seguridad, pocos han sido los académicos que han tratado de explicarlo. De hecho, Baldwin afirma que no es descabellado asegurar que el análisis conceptual de seguridad empezó y terminó con el artículo de Arnold Wolfers en 1952 titulado *National Security as an Ambiguous Symbol*<sup>5</sup>. La importancia de las palabras, y de definir las, especialmente en la Ciencia Política, reside en que ésta es la “manera efectiva de resolver problemas sustantivos de investigación”<sup>6</sup>. Sin embargo, clarificar el concepto, en este caso el de seguridad, no sería suficiente para formular teorías o desarrollar marcos teóricos, es decir, no los sustituye, aunque es un paso previo para desarrollarlos<sup>7</sup>.

El arduo ejercicio de definir “seguridad” sirve primero para saber qué es; después promueve un análisis racional de las políticas que llevan su nombre, con la comparación de un tipo de política de seguridad con otra; y, más adelante, facilita un terreno común donde los expertos y académicos pueden comunicarse. Barry Buzan y Richard Ullman mezclan el análisis conceptual con el empírico, hablando de las condiciones necesarias para que haya seguridad y de qué sería no tenerla respectivamente, pero Baldwin señala, con acierto, que la clarificación de un concepto precede a la búsqueda de las determinadas condiciones para que se dé ese concepto, ya que la identificación de esas condiciones presupone que se conoce el término que se estudia<sup>8</sup>. Lo cierto es que, dejar en la definición espacio para la investigación empírica es importante, porque efectivamente, dependerá de las circunstancias respondiendo a preguntas como: seguridad para quién, de qué amenazas, protegiendo qué, cuánta seguridad es necesaria<sup>9</sup>... Es sin duda un concepto amplio, multidimensional y vivo.

Con lo anterior, se pretende mostrar la complejidad de la situación. El término seguridad no está apenas definido, por lo menos no con una definición consensuada y aceptada internacionalmente a nivel académico y político, por lo tanto, el término seguridad humana presenta una batalla de segundo nivel en cuanto a su delimitación. Esto ya deja entrever los problemas que se plantean en este artículo derivados del uso de un concepto que, en su esencia, no está definido con claridad y consenso. Para acercarnos al concepto de seguridad humana, se procederá a un breve repaso del concepto de seguridad en su sentido tradicional, pero sin entrar excesivamente en los autores que lo han estudiado, ni en la evolución del mismo en la teoría política a lo largo de la historia.

### 1.1 Seguridad en el sentido tradicional

Sin profundizar en la evolución histórica del concepto<sup>10</sup>, resulta interesante pararse a analizar cómo evoluciona de ser una característica del individuo a un bien público, y, cómo a partir de ahí se identifica con la seguridad con respecto a otros estados, adquiriendo ese carácter militar que

<sup>4</sup> Las comillas son uso de la autora, puesto que como se verá en la literatura hay voces que critican precisamente la falta de definición del concepto de seguridad, por lo que volver a definir algo, redefinir algo, que no ha sido definido desde un principio resulta una tarea de éxito dudoso.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>6</sup> OPPENHEIM, Felix E., “The language of political inquiry: problems of clarification” en GREENSTEIN, Fred y POLSBY, Nelson (eds.), *Political Science: Scope and Theory*, Addison-Wesley, Reading, 1975, p. 284.

<sup>7</sup> BALDWIN, David A., “The concept...”, *op.cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 7-8.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 24-25.

<sup>10</sup> Para una mayor comprensión del concepto y de su evolución histórica ver: ROTHSCHILD, Emma, “What is security?” en *Daedalus*, vol. 124, nº 3, 1995, pp. 53-98; PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013.

tendrá su máximo exponente en la Guerra Fría.

Las corrientes filosóficas y políticas sobre qué es seguridad han estado presentes en el debate europeo desde las crisis del siglo XVII. También es un concepto que ha evolucionado inclinándose, según la época y autores, hacia ser considerado un bien más individual o del estado. En el pensamiento liberal tradicional, la seguridad se entiende como un bien individual, que responde al derecho de los individuos a no tener miedo de sufrir daños personales. Durante la Revolución Francesa, la seguridad se sigue entendiendo como un derecho privado, de cada individuo, pero que tiene que estar garantizado por la sociedad, a través del pacto o contrato social. Así, Locke, Rousseau, Montesquieu, Kant y Condorcet<sup>11</sup>, difiriendo en sus más y sus menos, sometían la seguridad individual a la seguridad de la nación. Esto se hace cuando se identifica el pacto social como resultado de la búsqueda de esa seguridad del individuo, y, por tanto, es el estado, quien tiene que garantizar esa seguridad de sus individuos y se habla de la seguridad de la nación, o seguridad del estado frente a otros estados. De hecho, uno de los elementos fundacionales del carácter social del ser humano es la preocupación por la seguridad, como señalaban Hobbes o Locke, y, efectivamente, desde el mismo momento del nacimiento del estado la seguridad ha sido uno de los elementos centrales en los ámbitos de la política y de la sociedad<sup>12</sup>.

La sociedad y el estado han cambiado a lo largo de la historia del hombre. Pero la seguridad, la búsqueda de la protección y la defensa de lo propio han estado presentes en la naturaleza innata del hombre que pertenece a una comunidad. A partir del momento en el que el estado se entiende constituido por población, territorio, gobierno y soberanía según Westfalia<sup>13</sup>, y es el único actor protagonista en las Relaciones Internacionales, defenderse de otros estados es la principal preocupación de la agenda de seguridad del estado: controlar, a través del monopolio del uso de la fuerza<sup>14</sup>, la seguridad interna y externa. Efectivamente, la seguridad nacional tiene dos dimensiones, una interna y otra de carácter externo, según cómo se enfoque la política de seguridad. Precisamente la definición del concepto sirve para saber cómo enfocar esa política y promover un análisis racional de las políticas que llevan su nombre con la comparación de un tipo de política de seguridad con otra y facilitar un terreno común donde los expertos y académicos pueden comunicarse<sup>15</sup>.

Para proceder a la definición del concepto, muchos autores hablan de la Guerra Fría como punto de inflexión, como se verá a continuación. Antes de la Guerra Fría, la seguridad se entendía en términos militares, donde el estado era el actor principal y se identificaba como amenaza cualquiera que pusiera en peligro su identidad, autonomía o territorio. Es un concepto de carácter nacional, centrado en la defensa de lo territorial y a través de los medios militares, desde una perspectiva exclusivista, entendiéndose que cada estado “trata de garantizar su propia seguridad como medio de asegurar con ello la de sus propios ciudadanos prescindiendo en buena medida

---

<sup>11</sup> ROTHSCHILD, Emma, “What is...”, *op.cit.*, pp. 62-65.

<sup>12</sup> AGUIAR MOLINA, Pablo y ALCALDE VILLACAMPA, Javier, “Seguridad Humana. Un marco de análisis” en *Conflictos, política y derecho*, 2011, pp. 21-52.

<sup>13</sup> Se refiere al Tratado de Westfalia de 1648, hito que marca las bases de la nación/estado soberana.

<sup>14</sup> Este monopolio del uso de la fuerza lo introduce en la fórmula westfaliana del estado, el sociólogo Max Weber en su ensayo *Politics as a Vocation* de 1919.

<sup>15</sup> BALDWIN, David A., “The concept...”, *op.cit.*, p. 26.



de los efectos que su propia conducta pueda tener en la seguridad de los otros estados”<sup>16</sup>.

Durante la Guerra Fría el mundo estaba dividido en dos bloques, el capitalista liderado por Estados Unidos (EEUU) y el comunista, liderado por la Unión de Repúblicas Soviéticas (URSS). La preocupación en las Relaciones Internacionales era el equilibrio de poder entre ambos y la amenaza nuclear y de control e influencia sobre determinadas zonas del globo. La seguridad se centraba, en el primer mundo, en el estado, entendiéndose como seguridad nacional, y en palabras de Hans Morgenthau “integridad del territorio nacional y sus instituciones”<sup>17</sup> y, en buena medida, militar. En el mundo en vías de desarrollo también es el estado el que se sitúa en el centro de la seguridad, así como los regímenes políticos.

La clásica definición de Arnold Wolfers antes del fin de la Guerra Fría es el punto de partida para definir la seguridad como la ausencia de amenazas a unos valores subjetivos que diferirán según la política de seguridad que tenga cada estado<sup>18</sup>. Baldwin la reformula en “baja probabilidad de daño”<sup>19</sup> ya que se pueden incluir otros elementos que no se pueden controlar y que afecten a la seguridad (como desastres naturales) más allá del poder militar de otros estados. Wolfers intenta explicar la seguridad, y, por tanto, las políticas de seguridad de cada estado, identificando: a quién se protege si al estado o a los individuos, qué valores se quieren proteger, cuánta seguridad se quiere tener, cuáles son las amenazas, con qué medios, a qué coste y en cuánto tiempo<sup>20</sup>.

Aun así, empiezan a surgir otros conceptos como el de seguridad multidimensional (que abarca esferas no militares), el de seguridad cooperativa (la seguridad es fruto de la cooperación entre estados), o el de seguridad comprehensiva (la seguridad es mantener la independencia del estado y sus sociedades en cuanto a su identidad frente a fuerzas hostiles)<sup>21</sup> que representaron una novedad, a pesar de que siguieran tomando como referente al estado<sup>22</sup>.

Después de la Guerra Fría, será Barry Buzan el que haga un análisis del concepto de seguridad en su libro *People, States and Fear*. Buzan identifica tres niveles de seguridad: los individuos, los estados y los sistemas internacionales; cinco sectores: el político, el militar, el económico, el social y el medioambiental; y lo que se podrían llamar aspectos o dimensiones de las políticas de seguridad.

Así en los tres niveles analizaríamos al estado que se identificaría como el referente principal; pero habría que preguntarse cuál es la naturaleza del estado<sup>23</sup>. Esto ayuda para entender

<sup>16</sup> ABAD QUINTANAL, Gracia, “El concepto de seguridad: su transformación” en *Comillas Journal of International Relations*, n° 4, 2015, pp. 41-51.

<sup>17</sup> Citado en: *Ibidem*, p. 42.

<sup>18</sup> WOLFERS, Arnold, “National Security as an ambiguous symbol” en *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4, 1952, pp. 481-502.

<sup>19</sup> BALDWIN, David A., “The concept...”, *op.cit.*, p. 20.

<sup>20</sup> WOLFERS, Arnold, “National Security...”, *op.cit.*, pp. 484-502.

<sup>21</sup> BUZAN, Barry, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century” en *International Affairs*, vol. 67, n° 3, 1991, pp. 431-451.

<sup>22</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Seguridad humana y estudios críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación” en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 28. Actualmente se habla de la seguridad transdominio y defensa comprehensiva incorporando más apellidos al concepto de seguridad, que sigue sin estar definido. Ver GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, “Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio” en *Documento de Opinión IEEE*, n° 85, 2019: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEO85\\_2019DAVGAR\\_seguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEO85_2019DAVGAR_seguridad.pdf) [consultado el 11 de diciembre de 2019].

<sup>23</sup> STONE, Marianne, “Security according to Buzan: a comprehensive security analysis” en *Security Discussion Papers Series 1*, Groupe d’Etudes et

la seguridad de entidades más amplias y complejas que el individuo en sí, porque el individuo, el segundo nivel, puede entender su seguridad en términos de salud, vida, estatus, libertad, bienestar, por ejemplo, pero “no se puede copiar y pegar la seguridad individual en la seguridad del estado”<sup>24</sup>. De hecho, Buzan considera tres puntos de un triángulo para referirse al estado: la idea del estado, su composición física y las instituciones como partes interconectadas y el estudio de las relaciones entre ellas daría una visión más completa de la problemática de la seguridad nacional. El tercer nivel serían los organismos internacionales con un carácter mucho más amorfo y ambiguo que los estados.

Respecto a los cinco sectores que identifica Buzan en su *New patterns of global security in the Twenty first century*<sup>25</sup> explica que no actúan independientemente, sino que cada uno enfoca un aspecto de la problemática de la seguridad y es una manera de ordenar prioridades, pero todos están interconectados. En función de estos sectores se tienen unas amenazas en cuenta por encima de otras. Hablaría de amenazas (y seguridades): militares, políticas, económicas, societales, y, medioambientales.

A la hora de tener en cuenta el análisis de políticas públicas de seguridad en el caso del estado, éste tiene que analizar las amenazas y las vulnerabilidades que le pueden situar en una posición de inseguridad (partiendo de que la situación de seguridad absoluta es inexistente). Es aquí donde Buzan introduce dos dimensiones: la interna y la externa, según en qué factores se centre la política de seguridad estatal. Si se centra en lo externo buscará terminar con las amenazas en su fuente de origen, lo que se llama una estrategia internacional de seguridad; si, por el contrario, se centra en lo interno tratará de disminuir las vulnerabilidades del estado lo que él llama una estrategia de seguridad nacional. Sin embargo, lo óptimo sería encontrar una política que mezclara elementos de la estrategia de seguridad nacional con elementos de la seguridad internacional<sup>26</sup>.

A modo de conclusión de este epígrafe, encontramos que la Guerra Fría ha servido como punto de inflexión para los estudios críticos de seguridad y de las Relaciones Internacionales en la evolución del concepto de seguridad. Antes de la Guerra Fría, la mayoría de autores hablaban de una seguridad estatocéntrica entendida en términos militares. Durante la Guerra Fría se empieza a intuir la interdependencia de las distintas áreas de la seguridad más allá de la estrictamente militar y se introducen nuevos conceptos como la seguridad multidimensional y la seguridad cooperativa. Pero es a partir de la caída del muro de Berlín cuando Buzan plantea cuestiones que después retomarían autores como Emma Rothschild en 1995 y Baldwin en 1997, que amplían el concepto en cuanto a las amenazas y profundizan en cuanto al sujeto de seguridad. Es, precisamente, esta ampliación y este planteamiento en el que se relaciona la economía con la seguridad y por tanto el desarrollo, lo que permite la aparición de nuevos conceptos que, además, tengan en cuenta el cambio en el paradigma internacional, donde los conflictos ya no son externos sino internos<sup>27</sup>.

---

d'Expertise “Securité et Technologies” GEEST, 2009, pp. 2-6.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>25</sup> BUZAN, Barry, “New patterns...”, *op.cit.*

<sup>26</sup> STONE, Marianne, “Security according...”, *op.cit.*, p. 7.

<sup>27</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Seguridad humana...”, *op.cit.*, p. 26-30. Una reflexión a este respecto: las dinámicas actuales de los conflictos mezclan aspectos internos y externos. Lo que entiendo que el autor quiere decir, y que comparto, es que las guerras ya no se entienden como un estado contra otro estado en términos clásicos, sino que desde mediados y finales del siglo XX, los conflictos suceden a nivel intraestatal



Estos nuevos conceptos siguen apareciendo fruto de la indefinición del término de seguridad, por un lado, se reflejan en los esfuerzos para seguir definiendo la seguridad como seguridad transdominio<sup>28</sup>; y, por otro lado, están los conceptos que intentan proponer respuestas a qué hacer frente a estos nuevos conceptos de seguridad como el de resiliencia<sup>29</sup> o el de defensa comprensiva<sup>30</sup>.

## 1.2 Cambio en el paradigma de la seguridad: seguridad humana, ¿un nuevo concepto?

No es hasta que con la caída del muro de Berlín en 1991 se entiende por finalizada la Guerra Fría y cambia el paradigma, ¿qué es una amenaza a la seguridad? Ha desaparecido la posibilidad de la destrucción mutua asegurada fruto de la carrera armamentística y la amenaza de la guerra nuclear entre ambos bloques, y es cuando empiezan a ganar mayor peso otros enfoques de la seguridad.

Paralelamente se habían ido sucediendo en el mundo una serie de conflictos y masacres, especialmente en la década de los ochenta y noventa, fruto de factores socioeconómicos más que militares y que afectaban más a las personas que al estado, que muchas veces es o promotor de la violencia o no puede proteger a su población. Estas guerras sirvieron para que tomaran peso unas corrientes más preocupadas por la protección de las personas, la defensa de los derechos humanos y el estudio del vínculo entre desarrollo y seguridad, lo que daría pie al nacimiento de conceptos como el de la responsabilidad de proteger o el de seguridad humana, como se detallará en el epígrafe 2.2.

Efectivamente, con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría el concepto de seguridad se complejiza porque no sólo se tiene en cuenta la seguridad nuclear, armamentística (y entendida por tanto en términos militares) entre los dos bloques<sup>31</sup>. El concepto tradicional de seguridad con el estado como referente es insuficiente teniendo en cuenta la interdependencia de los estados y la aparición de nuevos aspectos en el concepto de seguridad. El principal problema aquí reside en decidir dónde parar, ya que la seguridad de los individuos puede verse afectada de maneras muy diversas, y la seguridad pasa a convertirse en sinónimo de todo lo considerado políticamente bueno y deseable<sup>32</sup>.

Uno de los conceptos relacionados con el de seguridad que pretende aglutinar las nuevas dimensiones de la misma a la que se hacía referencia en la sociedad internacional es, como decíamos, el de seguridad humana. Este concepto empieza a abrirse paso con el Instituto

---

donde se mezclan fuerzas estatales con grupos armados del estado en cuestión, y otros estados participan según su interés geopolítico y económico en las mismas, bien a través de financiación a los actores en conflicto o enviando su propio contingente (casos concretos de conflictos de los últimos años en Afganistán, Irak, Siria, Libia, Yemen, Venezuela...).

<sup>28</sup> Este nuevo concepto habla del control del dominio físico, eliminación por completo de lo interno y externo, y se difuminan las identidades estatales y del resto de actores.

<sup>29</sup> Es un enfoque más propio de la cooperación al desarrollo y de la acción humanitaria que habla de capacitar a las poblaciones para prevenir desastres y fomentar un desarrollo sostenible e inclusivo. Está muy relacionado con el concepto de seguridad humana porque se centra en la población, y también con el de seguridad porque los desastres como los conflictos son catalogados como amenazas a la seguridad.

<sup>30</sup> Este concepto, como su nombre indica, hace referencia a la defensa desde todos los dominios, a saber: militar, civil, económico, social, psicológico, y digital. En este punto resaltar también la importancia del *soft power* que cobra más importancia en alguno de estos dominios sobre el *hard power* (o militar).

<sup>31</sup> Baldwin a este respecto señala que no se trata tanto de que no se tuviera en cuenta el concepto de seguridad durante la Guerra Fría, sino que los estudios de seguridad se centraban en las fuerzas militares y no en la seguridad en sí; lo que se opone a las explicaciones de Buzan de por qué no se ha estudiado sobre el concepto de seguridad.

<sup>32</sup> WAEVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, Roonie (dir.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1995, p. 47.

Internacional de Estudios Estratégicos Humanos de Londres que en 1992 llama a la búsqueda de un nuevo concepto de seguridad que tenga en cuenta cualquier amenaza a la seguridad de naturaleza política, estratégica, económica, social o ecológica<sup>33</sup>. El testigo lo recoge el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el capítulo dos del Informe sobre Desarrollo Humano de 1993: *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, que se considera la primera gran articulación del término<sup>34</sup>.

La respuesta a la pregunta, ¿un nuevo concepto? que da título a este epígrafe se tratará de responder desde la definición de seguridad humana que realiza el PNUD. En la redacción del Informe sobre seguridad humana destaca la figura de Mahbub Ul Haq que la introdujo como categoría para el desarrollo humano<sup>35</sup>. Ul Haq identifica que, para que haya desarrollo humano, se necesita estabilidad. El vínculo entre seguridad y desarrollo se hace patente también en los círculos políticos y académicos, y, por tanto, incluir un nuevo concepto de seguridad alejado de la fuerza militar y que tuviera como objeto el bienestar de las personas es necesario para cambiar la percepción y asegurar el desarrollo humano como proceso. El problema, o problemas, es que la seguridad humana no fue claramente definida, existen diferentes corrientes (la ampliada y la restringida) y, además, no es un nuevo concepto como tal.

El PNUD define la seguridad humana como alternativa al tradicional concepto de seguridad, y con el contexto de post Guerra Fría, más concretamente, como alternativa al de seguridad nuclear de la siguiente manera:

“El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Tal vez en el futuro los conflictos se produzcan con frecuencia dentro de un mismo país y no entre distintos países; y los orígenes de esos conflictos tal vez estén profundamente enraizados en las recientes disparidades y privaciones socioeconómicas. En esas circunstancias la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas”<sup>36</sup>.

También afirma que:

“Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad. Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> ABAD QUINTANAL, Gracia, “El concepto de seguridad...”, *op.cit.*, p. 46.

<sup>34</sup> MARTIN, Mary y OWEN, Taylor, “The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience” en *International Affairs*, vol. 86, nº 1, 2010, p. 213.

<sup>35</sup> DUBOIS MIGOYA, Alfonso, “El concepto de seguridad humana desde el desarrollo humano: la predictibilidad del bienestar como exigencia” en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 58-60.

<sup>36</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Naciones Unidas, 1994, p. 1: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf) [Consultado el 20 de septiembre de 2019].

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 3.





Efectivamente, trata de desmarcarse del anterior concepto de seguridad centrado en los conflictos entre estados. Lo que busca es pivotar de la seguridad del territorio a la seguridad de la población, y, de la seguridad mediante armas a la seguridad mediante el desarrollo humano. El PNUD define la seguridad humana como universal, interdependiente, preventiva y centrada en el ser humano. Los componentes o áreas de actuación serían la seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Estos componentes hacen también referencia a la tipología de las amenazas a esa seguridad humana.

La tipología de las amenazas y las características de la seguridad humana, así como el propio concepto son abstractos y construcciones político sociales. Esto hace difícil su operacionalización y posterior puesta en práctica. Es verdad que el propio Informe establece unas propuestas como la reducción anual del 3% el gasto militar mundial; el pacto 20:20 para el desarrollo humano; o el Fondo Mundial de la Seguridad Humana a partir de impuestos internacionales (como el impuesto Tobin); pero, su falta de puesta en práctica, así como la esencia abstracta del concepto dificulta su consecución. De hecho, el propio Informe reconoce que es un concepto difícil de precisar y deja “sin cerrar su definición”<sup>38</sup>.

Por otro lado, existen dos corrientes que pugnan por un concepto amplio o restringido de seguridad humana. El primero integra la libertad respecto de la necesidad y el segundo que se limita a las amenazas contra la integridad física de las personas. Esto genera claramente una falta de consenso que inevitablemente va en detrimento del uso del concepto de seguridad humana.

Por último, y, respondiendo a la pregunta que se plantea en el epígrafe, por mucho que la seguridad humana trate de desentenderse del concepto tradicional de seguridad, lo cierto es que podría verse como una evolución del mismo. La palabra “humana” sigue yendo detrás de la palabra “seguridad” y las connotaciones que esto implica afectan directamente al establecimiento de unas u otras políticas, en este caso securitarias. Se podría entrar aquí en un debate en cuanto a la ampliación de las áreas que han pasado a formar parte de las políticas de seguridad y de otras que han dejado de serlo<sup>39</sup>. Pero, aun así, hay que reconocer que sigue siendo una versión mejorada del concepto de seguridad tradicional. Así pues, a pesar de los esfuerzos desde Naciones Unidas y de sus impulsores de relacionarla con los derechos humanos, sigue estando vinculada al concepto de seguridad entendido como una relación de poder<sup>40</sup> entre estados. Esto significa que los gobiernos utilizan la palabra seguridad como un paraguas bajo el que situar lo que consideren una amenaza<sup>41</sup> en ese momento, en aras de la seguridad nacional (e internacional), que sigue siendo, efectivamente, un cajón de sastre donde se incluyen aspectos como el terrorismo o el cambio climático.

Es por todo lo arriba expuesto que la seguridad humana no se consigue desvincular del todo del concepto de seguridad, y, por tanto, no es un nuevo concepto en sí mismo. Y la falta de precisión en la definición de qué es seguridad, unida a la falta de precisión también del propio concepto de seguridad humana han hecho que: primero, se entremezcle con otros conceptos parecidos, también vinculados a la defensa de los derechos humanos, como el de la responsabilidad

<sup>38</sup> DUBOIS MIGOYA, Alfonso, “El concepto de seguridad...”, *op.cit.*, p. 65.

<sup>39</sup> WAEVER, Ole, “Securitization and...”, *op.cit.*, p. 47-86; STONE, Marianne “Security according...”, *op.cit.*, pp. 8-9.

<sup>40</sup> DAHL, Robert A., “The concept of power” en *Behavioral Science*, vol. 2, n° 3, 1957, pp. 201-215.

<sup>41</sup> Ver el concepto “securitization” y “macro-securitization” de Ole Waever y Barry Buzan, respectivamente.

de proteger y, segundo, otros conceptos desvinculados de la parte “seguridad” y que ponen el foco en la acción de las personas por y en su comunidad para promover el desarrollo, como el de resiliencia, ganen en detrimento del uso de la seguridad humana.

## 2. Seguridad humana: un enfoque de derechos

El concepto de seguridad humana engloba la protección o más bien, la securitización que se mencionaba anteriormente de aspectos que antes estaban exclusivamente en la temática de los derechos humanos. Es también después de los atentados del 11-S donde este proceso de securitización se amplía, incluyéndose dentro del apartado “amenazas a la seguridad internacional” el terrorismo internacional, la degradación del medioambiente, la vulneración de los derechos humanos, la pobreza, y las enfermedades infecciosas<sup>42</sup>.

Desde el momento en el que la vulneración de los derechos humanos pasa a ser considerada amenaza a la seguridad internacional deja de tener tanto sentido el concepto de seguridad humana de años atrás. Esto, unido al auge de otros conceptos en la década de los noventa como el de la responsabilidad de proteger, que se explicará en el epígrafe 2.2, hace que el significado y la operacionalización de la seguridad humana sea todavía más difusa. De hecho, los conceptos se entremezclan desde los documentos de las Naciones Unidas que se publican esos años. El Informe, por ejemplo, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*<sup>43</sup> de 2005 habla de desarrollo humano, de protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto y posconflicto como algo necesario para la estabilidad (seguridad humana), de la responsabilidad de la comunidad internacional de garantizar esa seguridad y de esa protección a las personas sean de donde sean (responsabilidad de proteger).

Sin embargo, la securitización de los derechos humanos puede tener consecuencias positivas y también negativas. El problema de los conceptos como seguridad o seguridad humana es que su falta de delimitación hace que puedan ser utilizados según los intereses, en este caso, de los gobiernos. Así pues, aspectos que antes no se consideraban amenazas a la seguridad internacional o nacional, ahora sí que se consideran y, mientras exista esa falta de delimitación, podrán seguir incluyéndose tantas otras como se considere necesario, como ya advertían Buzan y Ole Waever<sup>44</sup> entre otros.

### 2.1 Vinculación con los derechos humanos: aspectos positivos y negativos

Al vincular el concepto de seguridad con los derechos humanos, necesariamente se está hablando de seguridad humana. La seguridad humana recordemos que engloba la libertad respecto de la necesidad y la libertad respecto del miedo, es decir, que las personas se sientan libres, dignas y seguras en sus vidas cotidianas. Por lo tanto, al hablar de proteger el medioambiente para proteger a las personas, de una salud y alimentación necesaria, de libertad de expresarse sin miedo, etcétera se están protegiendo aspectos que antes eran exclusivos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Y, atención, se protegen desde una perspectiva de seguridad. Esto significa

<sup>42</sup> Naciones Unidas, *Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*, 2004: <https://undocs.org/es/A/59/565> [Consultado del 20 de septiembre 2019].

<sup>43</sup> NACIONES UNIDAS, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf> [Consultado el 20 de septiembre 2019].

<sup>44</sup> Ver página 10 del presente artículo.



que dentro de las políticas y acciones de seguridad pueden englobarse medidas que vayan para prevenir o paliar las malas condiciones socioeconómicas de las personas que no tengan seguridad humana.

Resulta interesante, siguiendo la línea de la falta de claridad de los conceptos, convertirlo en la siguiente reflexión partiendo de estas premisas: primero, cuando algo es considerado una amenaza para la seguridad internacional, se puede intervenir en otro país; segundo, la vulneración de los derechos humanos es considerada amenaza para la seguridad internacional; tercero, además, el concepto de la responsabilidad de proteger hace hincapié en, precisamente, la responsabilidad internacional de intervenir cuando el estado no puede o no quiere proteger a su población y darle seguridad. Teniendo estas tres premisas en cuenta: ¿se podría, teóricamente, intervenir en un país con una situación socioeconómica pobre desde la perspectiva de la seguridad? En teoría sí, pero existen ámbitos como la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria que responden precisamente a esta pregunta. Pero, si entra dentro del ámbito de la seguridad, con políticas de seguridad, ¿cuáles serían los medios para responder a esa amenaza internacional a la seguridad que es la pobreza? ¿Los propios de las políticas de seguridad, es decir, militares? Queda demostrado que los medios militares no son la solución para resolver la pobreza, así que claramente no. Sin embargo, estos argumentos se han utilizado para intervenir en países como en Irak en 2003 al hablar de la opresión del pueblo<sup>45</sup>. Lo que se puede deducir de esta reflexión es que existe un solapamiento de áreas, de conceptos, de políticas que hacen complicado estudiar y delimitar la acción en aras de la seguridad internacional y/o nacional desde una sola perspectiva.

Unir, entonces, las áreas de seguridad, desarrollo humano, protección de derechos humanos en la seguridad humana tiene aspectos positivos y negativos. En cuanto a los positivos se puede hablar del carácter de urgencia que se le atribuye a cualquier elemento que pueda ser considerado amenaza a la seguridad. Efectivamente, ese carácter de urgencia que lleva implícita la palabra “amenaza” puede “aumentar la probabilidad de que la comunidad internacional reaccione con medidas que van más allá de la mera muestra de indignación frente a situaciones caracterizadas por una desprotección a gran escala o por procesos y sucesos que la causen”<sup>46</sup>.

Sin embargo, también existen efectos negativos que recoge, muy claramente Jessica Almqvist<sup>47</sup>. La autora señala dos concretamente: el empeoramiento de la protección universal de los derechos humanos y la marginalización de los órganos competentes en materia de protección de derechos humanos frente a otros encargados de la seguridad. Son dos efectos negativos lógicos derivados de la securitización desde el II-S y en concreto desde la inclusión del terrorismo global como amenaza internacional<sup>48</sup>. En concreto, la llamada guerra contra el terrorismo ha hecho que numerosas materias pertenecientes a otras políticas se filtren también en el cajón de las políticas de seguridad. Un ejemplo de esto es la política migratoria y la política de seguridad en la Unión Europea, o la base de Guantánamo, cuya explicación sobre cómo están vinculadas y cuál es el

<sup>45</sup> A este respecto, leer la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas donde se legitima la intervención en Irak con el fin de destruir las armas de destrucción masiva y devolver “la soberanía al pueblo iraquí”.

<sup>46</sup> ALMQVIST, Jessica, “El futuro de la seguridad humana: una reflexión desde los derechos humanos” en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 159.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 161-162.

<sup>48</sup> STONE, Marianne, “Security according...”, *op.cit.*, pp. 8-9.

proceso de detención respectivamente, daría para dos artículos cuanto menos.

La conclusión de estos aspectos positivos y negativos es que el concepto de seguridad se ha convertido en un concepto holístico y en constante evolución. Ya no se puede hablar de la seguridad tradicional, pero tampoco de seguridad humana exclusivamente. Lo que empezó como una alternativa al concepto estatocéntrico y militar de seguridad se ha convertido en una dimensión más del término seguridad, pues se han incluido los aspectos y dimensiones que comprendían la seguridad humana en el ideario securitario de los países a través, precisamente, de la securitización de las materias, entre ellas las de los derechos humanos. Esto, como se desarrollará en la conclusión, pone de manifiesto el peligro de entremezclar políticas de seguridad con los derechos humanos, porque puede suponer que se prime la seguridad, entendida en un sentido más clásico y tradicional, sobre los derechos humanos.

## 2.2 Vinculación con la responsabilidad de proteger

Como se ha mencionado al comienzo de este epígrafe, el concepto de seguridad humana está íntimamente relacionado con el de responsabilidad de proteger. Es interesante dedicarle un apartado a su estudio porque la responsabilidad de proteger es otro concepto en desuso, como el de seguridad humana, debido en parte a las mismas causas (falta de delimitación del concepto, ausencia de consenso internacional, su utilización en casos obedeciendo a intereses geopolíticos).

Las cuestiones previas al nacimiento y desarrollo de la responsabilidad de proteger están interrelacionadas con las de la seguridad humana. El aumento del número de bajas civiles en los conflictos armados, unido a la extensión de los derechos humanos allanó el camino para que en la comunidad internacional se propusieran los conceptos de seguridad humana y soberanía como responsabilidad. Es precisamente, desde que la seguridad se entiende como integral y no sólo como la satisfacción de necesidades básicas<sup>49</sup>, que la defensa de los derechos humanos deja de estar, como se decía antes, exclusivamente en manos de un gobierno en concreto, sino que es responsabilidad de toda la comunidad internacional.

Paralelamente la soberanía se entiende como responsabilidad. Esto surge por la definición del estado como territorio, gobierno, población y soberanía. La población es, por tanto, parte esencial, y, el estado expresado a través de ese gobierno tiene que proteger a la población que lo representa. Esta idea es la base que Francis Deng<sup>50</sup> utilizará para desarrollar la responsabilidad de proteger. La aparición de la seguridad humana es esencial también para desarrollar la doctrina de la responsabilidad de proteger porque se trata de justificar las intervenciones en otros países con una respuesta desde un punto de vista securitario y militar por motivos de vulneración de los derechos humanos.

En conclusión, la conjunción de cambios operados en el escenario internacional hace que la seguridad humana y la responsabilidad de proteger vayan unidas de la mano. En este caso, la seguridad humana, unida a la soberanía como responsabilidad y a los derechos humanos, junto con la voluntad de dar respuestas a una coherencia en el sistema legal internacional es lo que se

<sup>49</sup> VALLEJO, Beatriz E., "La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía" en *Oasis*, nº 15, 2010, pp. 7-32.

<sup>50</sup> DENG, Francis et al., *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1996.



plasmó en la doctrina de la responsabilidad de proteger<sup>51</sup>.

## Conclusiones

En este epígrafe se tratará de dar respuesta a por qué se ha dejado de usar el concepto de seguridad humana, como se avanzaba en la introducción; y, qué significa, o puede significar, este cambio. El análisis de la evolución del término de seguridad, así como el de seguridad humana y su vinculación con los derechos humanos, parte esencial del concepto, ha servido para identificar tres causas concretas (y es posible que haya otras) a este respecto. A saber, la falta de delimitación del concepto lo convierte en un término de por sí inútil, en el sentido que no puede usarse con consenso, y, queda a merced de la politización, segunda causa identificada. Esta politización, derivada precisamente de la falta de claridad en la definición del concepto, está estrechamente relacionada con la securitización de otras materias, y con la propia pervisión del término, donde se puede llegar incluso a violar derechos humanos tratando de justificar la seguridad humana de otras personas. Estas dos causas llevan aparejadas que, desde los campos de la acción humanitaria y de cooperación al desarrollo, se promueva el uso de otros términos, como resiliencia, que pongan el peso más en la población y menos en las acciones del gobierno, convirtiendo el concepto de seguridad humana en un enfoque desde el que responder más que un concepto en sí mismo. A continuación, se explican con detalle las causas del fracaso en el uso del término de seguridad humana:

Primero, la falta de concreción del término. El término seguridad es una construcción político social amplia, multidimensional y viva. Por tanto, su definición se ajusta a la subjetividad de cada uno. Los intentos de definirla y delimitarla para poder analizarla y estudiarla, así como para comparar con otras políticas de seguridad han sido arduos, exhaustos, pero sin consenso, y, por tanto, no existe una definición clara y concreta de qué es seguridad.

De la misma manera que no se puede llegar a definir qué es seguridad, tampoco se puede, por los mismos motivos, encontrar una clara y delimitada definición de seguridad humana. De hecho, según qué autores puede tratarse de una dimensión de la seguridad, o un término totalmente alternativo, como proponía el PNUD.

Como se puede ver a lo largo del artículo, las diferentes clasificaciones de seguridad, las tipologías de amenazas, así como a los objetos que amenazan, varían según épocas, corrientes politológicas y filosóficas y autores. Esto implica que la diferente denominación de lo mismo depende del enfoque o del énfasis que se quiera dar predominando una dimensión sobre otra, o justificando las amenazas desde una teoría u otra: defensa de los derechos humanos o lucha contra el terrorismo internacional, por ejemplo.

Lo cierto es que la securitización de diferentes materias en el cajón de la seguridad ha restado valor a otros conceptos que se prestaran como alternativos, pues al final, todo puede considerarse amenaza a la seguridad, incluidas las amenazas que identificaba la seguridad humana como propias, lo que nos lleva al siguiente punto.

---

<sup>51</sup> HERNÁNDEZ-GARCÍA, Nuria, "La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa" en *Revista Deusto de Derechos Humanos*, n° 3, 2018, pp. 103-105.

Segundo, su uso selectivo o politización. El hecho de la ampliación del término de seguridad en este siglo XXI donde se pone el foco de atención en la persona y no en el estado, es un arma de doble filo como se ha ido observando a lo largo del texto. Los gobiernos pueden incluir bajo el título de amenaza cualquier aspecto que se les ocurra que afecte a sus intereses nacionales y geoestratégicos. Esto lo que genera es una confusión con respecto al uso del término de seguridad humana, algo que también le pasó a la responsabilidad de proteger. Esta confusión con respecto a cuándo usarlo y cuándo no se traduce en una politización del término, debido al mal uso del mismo por los gobiernos, lo que inevitablemente le resta credibilidad. Y, cuando un término deja de tener credibilidad, precisamente por su uso selectivo e interesado, consecuencia de una falta de delimitación conceptual entre otros aspectos, deja de tener valor.

Por otro lado, precisamente la facilidad para securitizar materias, unido al uso selectivo de qué significa defender la seguridad humana de las personas, da lugar a incoherencias como violar los derechos humanos. Existen gobiernos en Europa que afirman proteger a su población de las amenazas de la inmigración, por ejemplo. Con acciones que sostienen defender la identidad y cultura de la población, los trabajos y la estabilidad socioeconómica de la población o garantizarles una integridad física sin terrorismo, justifican una política migratoria securitizada donde se violan derechos humanos en materia de asilo y refugio. He ahí la incoherencia, porque precisamente la seguridad humana es para todos, y se trata de defender y proteger los derechos humanos de todos. Sin embargo, como ocurría con el concepto tradicional de seguridad, utilizar esta palabra convierte cualquier política en urgente y necesaria. Lo que nos lleva a la siguiente causa identificada para justificar el deje del uso del término seguridad humana.

Tercero, el auge de otros conceptos dentro de lo que ahora es el enfoque de la seguridad humana. Como se mencionaba a lo largo del texto, la falta en la definición de qué es seguridad, unida a la falta de precisión también del propio concepto de seguridad humana ha hecho que: primero, se entremezcle con otros conceptos parecidos, también vinculados a la defensa de los derechos humanos, como el de la responsabilidad de proteger y segundo, se utilicen más otros conceptos desvinculados de la parte “seguridad” y que ponen el foco en la acción de las personas por y en su comunidad para promover el desarrollo, como el de resiliencia.

Según se señala en la Resolución 66/290 de la Asamblea General, “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los estados miembro a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”<sup>52</sup>. En la Resolución se exigen “respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas”<sup>53</sup>. También hacen hincapié en la idea de que es un concepto diferente al de la responsabilidad de proteger, al de seguridad y que no entraña el uso coercitivo de la fuerza ni medios militares.

Es en esta Resolución donde encontramos el desmarque de la seguridad humana como

<sup>52</sup> A/RES/66/290 del 25 de octubre de 2012, *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Naciones Unidas: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].

<sup>53</sup> *Ibid.*, punto 3.b).



concepto y hablamos de la seguridad humana como enfoque. Este enfoque supondría un marco de análisis y planificación que permite responder de manera amplia y preventiva a los problemas “generados por conflictos, exclusión social y la pobreza extrema o que los provocan”<sup>54</sup>. En resumen, busca tener en cuenta, a la hora de dar respuestas a problemas que afecten a la vida de las personas, la relación entre paz y seguridad y desarrollo y derechos humanos. De esta manera el objetivo último de este enfoque es que las personas vivan libres de temor, sin miseria y con dignidad.

La seguridad humana se aplica, entonces, de manera de enfoque, como un prisma para responder ampliamente, como se mencionaba antes. Precisamente por el carácter preventivo que se menciona en la Resolución 66/290, el objetivo es proteger y empoderar a las personas y a las comunidades para que puedan responder con resiliencia ante una amplia gama de amenazas.

La seguridad humana se convierte en otro cajón de sastre, desde el que analizar y planificar respuestas a diferentes contextos que afecten a la vida de las personas<sup>55</sup>. Precisamente esto último, el convertirse en un cajón de sastre, es la principal consecuencia del cambio de hacer referencia a la seguridad humana como concepto a utilizarla como enfoque. Esto respondería a qué significa el deje en el uso de seguridad humana como tal, y es que se convierte en un modo de hacer más que en un concepto con entidad en sí mismo.

Como conclusión final, el término seguridad humana ha dejado de usarse como justificación o alternativa a la seguridad. Se trata de un enfoque holístico y de carácter preventivo y no militar que busca mejorar la vida de las personas. Para ello, el objetivo es empoderar a las personas y comunidades a través de lo que se conoce como resiliencia. Sin embargo, desde Naciones Unidas y otros organismos, se sigue promoviendo su uso a modo de comodín para justificar las acciones que se enmarcarían en programas de cooperación al desarrollo, acción humanitaria o en intervenciones en conflictos. Se trata, pues, de una perspectiva que hay que aplicar en cualquier situación atendiendo al contexto particular y teniendo en cuenta la relación entre paz, seguridad, derechos humanos y desarrollo sostenible e inclusivo. Este *modus operandi* se relaciona inevitablemente con el resto de estrategias de las Naciones Unidas, donde nació el concepto, con el mismo fin de mejorar la vida de las personas como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así pues, el enfoque de la seguridad humana supone: primero que el concepto de seguridad humana en sí sea papel mojado; y, segundo, no le dota de efectividad, porque no hay una guía de control sobre si se aplica o no el enfoque de manera correcta, puesto que no está definido (volvemos a lo mismo).

A modo de conclusión de este trabajo advertiría del peligro de entremezclar las políticas o los conceptos que tienen que ver con la seguridad y con los derechos humanos. El resultado de entremezclarlos sería desdibujar la línea que separa seguridad y derechos y libertades de manera que pudieran violarse estas últimas en favor de lo primero. Por lo tanto, propondría: primero, no negar la obviedad de la complejidad de la definición de un término como es la seguridad; segundo,

<sup>54</sup> Fondo Fiduciario para las Naciones Unidas, *La consecución de la Agenda 2030*, Naciones Unidas: <https://www.un.org/humansecurity/es/agenda-2030/> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].

<sup>55</sup> Fondo Fiduciario para las Naciones Unidas, *Qué es la seguridad humana*, Naciones Unidas: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].

resaltar la seguridad como algo multidimensional, por lo que atañe a todas las esferas de la vida de los individuos, y multiinfluyente, porque es afectada y modificada por diferentes actores de una manera directa, indirecta, transparente o encubierta<sup>56</sup>; tercero, utilizar los documentos de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 y los ODS como hojas de ruta primando siempre la observancia de los derechos humanos y el desarrollo sostenible frente a cualquier otro aspecto. ●

### Bibliografía

- A/RES/66/290 del 25 de octubre de 2012, *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad Humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Naciones Unidas: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].
- ABAD QUINTANAL, Gracia, "El concepto de seguridad: su transformación" en *Comillas Journal of International Relations*, n° 4, 2015, pp. 41-51.
- AGUIAR MOLINA, Pablo y ALCALDEVILLACAMPA, Javier, "Seguridad Humana. Un marco de análisis" en *Conflictos, política y derecho*, 2011, pp. 21-52.
- BALDWIN, David A., "The concept of security" en *Review of International Studies*, n° 23, 1997, pp. 5-26.
- BUZAN, Barry, "New patterns of global security in the Twenty-first century" en *International Affairs*, vol. 67, n° 3, 1991.
- DAHL, Robert A., "The concept of power" en *Behavioral Science*, vol. 2, n° 3, 1957, pp. 201-215.
- DENG, Francis et al. *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, Brooking Institution Press, Washington DC, 1996.
- Fondo Fiduciario para las Naciones Unidas, *La consecución de la Agenda 2030*, Naciones Unidas: <https://www.un.org/humansecurity/es/agenda-2030/> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].
- Fondo Fiduciario para las Naciones Unidas, *Qué es la seguridad humana*, Naciones Unidas: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/> [Consultado el 21 de septiembre de 2019].
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, "Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio" en *Documento de Opinión IEEE*, n° 85, 2019: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEO85\\_2019DAVGAR\\_seguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEO85_2019DAVGAR_seguridad.pdf) [consultado 11/diciembre/2019].
- HERNÁNDEZ-GARCÍA, Nuria, "La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa" en *Revista Deusto de Derechos Humanos*, n° 3, 2018, pp. 103-105.
- MARTIN, Mary y OWEN, Taylor, "The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience" en *International Affairs*, vol. 86, n° 1, 2010, p. 213.
- Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/81/PDF/N0527081.pdf?OpenElement> [Consultado el 20 de septiembre 2019].
- Naciones Unidas, *Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos*, 2004: <https://undocs.org/es/A/59/565> [Consultado del 20 de septiembre 2019].
- OPPENHEIM, Felix E., "The language of political inquiry: problems of clarification" en GREENSTEIN, Fred y POLSBY, Nelson (eds.), *Political Science: Scope and Theory*, Addison-Wesley, Reading, 1975, p. 284.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Naciones Unidas, 1994, p. 1: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf) [Consultado el 20 de septiembre de 2019].
- ROTHSCHILD, Emma, "What is security?" en *Daedalus*, vol. 124, n° 3, 1995, pp. 53-98.
- STONE, Marianne, "Security according to Buzan: a comprehensive security analysis" en *Security Discussion Papers Series 1*, Groupe d'Etudes et d'Expertise "Sécurité et Technologies" GEEST, 2009, p. 2-6.
- VALLEJO, Beatriz E., "La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía" en *Oasis*, n° 15, 2010, pp. 7-32.
- WAEVER, Ole, "Securitization and Desecuritization" en LIPSCHUTZ, Roonie (dir.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1995, p. 47.
- WOLFERS, Arnold, "National Security as an ambiguous symbol" en *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4, 1952, pp. 481-502.

<sup>56</sup> Hago referencia a este tipo de encubrimiento en el sentido de que estados, empresas y otros grupos de presión y con intereses realizan sus acciones que afectan de manera directa o indirecta a otros estados, ciudadanos, empresas y organizaciones. Por ejemplo, las guerras proxy. Por el contrario, hacerlo de manera transparente sería hacer referencia al conflicto de intereses entre Rusia y China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o la polarización latinoamericana en el Grupo de Lima con el caso de Venezuela.



# Más allá de la seguridad y la resiliencia. Hacia la intervención civil y el empoderamiento autógeno de las sociedades para construir su paz y su prosperidad

MANUEL AHEDO\*

## RESUMEN

En la literatura sobre política y desarrollo internacional los conceptos de seguridad y resiliencia han tenido una creciente discusión y aplicación. La pregunta central es: ¿Qué puede hacer la comunidad internacional y específicamente los países centrales para avanzar hacia una seguridad humana integral, una resiliencia positiva y una prosperidad colectiva en las sociedades periféricas? Tras discutir críticamente la aportación de los dos conceptos, se relaciona la seguridad con la política internacional de intervención y de pacificación, y la resiliencia con las políticas de desarrollo; las dos relaciones son ilustradas con algunos casos empíricos. Sobre estas bases teóricas y analíticas se proponen los conceptos de intervención civil y de empoderamiento autógeno, como vías para avanzar hacia la seguridad humana integral y la resiliencia positiva. La intervención civil es la actuación de organizaciones civiles y de actores gubernamentales que colaboran de forma sincronizada y coordinada con instituciones públicas y civiles de la sociedad receptora para promover una seguridad y paz societal. El empoderamiento autógeno es la construcción simbiótica e interactiva de la resiliencia positiva impulsada exteriormente, percibido como propio. Estos dos conceptos son elementos de una teoría del desarrollo colectivo de una sociedad periférica en su contexto internacional.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad societal; resiliencia positiva; construcción de paz; relaciones globales de poder.



## TITLE

Beyond security and resilience. Towards civil intervention and societies' autogenous empowerment to construct their peace and prosperity

## ABSTRACT

Within the literature on international politics and development the concepts of security and resilience have had growing analytical attention and application. The central question is: What can the international community and especially central countries do to foster a more integral human security, positive resilience and collective prosperity in peripheral societies? After critically discussing the contribution of the concepts of security and resilience, security is related to international humanitarian and peacemaking intervention and resilience to development; both relations are illustrated with some empirical cases. Based on these theoretical and empirical grounds, the concepts of civil intervention and autogenous empowerment are proposed, as ways to advance towards integral human security and positive resilience. Civil intervention refers to action by international civil organizations coordinated by public organizations collaborating with receiving societies' civil organizations to promote population's societal security and collective peace. Autogenous empowerment means the symbiotic and interactive construction of positive resilience promoted externally but perceived as own and endogenous. These concepts are part of a theory of collective development for a peripheral society within its international context.

## KEYWORDS

Societal security; positive resilience; peace building; global power relations.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.003>

## Formato de citación recomendado:

AHEDO, Manuel, "Más allá de la seguridad y la resiliencia. Hacia la intervención civil y el empoderamiento autógeno de las sociedades para construir su paz y su prosperidad", en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 49-67.

**\*Manuel AHEDO,**  
 Profesor a tiempo parcial en los Departamentos de Ciencia Política y de Sociología de la Universidad de Copenhague (Dinamarca). Ha publicado en las áreas de sociología global y transnacional, y sociología de las relaciones internacionales.  
 E-mail: manu.ahedo@gmail.com.

**Recibido:**  
 30/09/2019  
**Aceptado:**  
 18/01/2020

El autor quiere mostrar mi agradecimiento a los evaluadores por sus constructivas críticas y sugerencias.

## Introducción

Vivimos una época marcada por retos globales como el cambio climático y sus efectos en las poblaciones humanas, estructurales movimientos migratorios Sur-Norte y Sur-Sur, por terrorismo transnacional, inseguridades alimentarias, creciente desigualdad socioeconómica dentro de los países, mayor intensidad y confusión informativo-digital, conflictos violentos locales y regionales con complejas casuísticas entre factores étnicos, religiosos, recursos naturales, etc. En este contexto analizar cómo las comunidades humanas desarrollan vidas colectivas seguras y hacen frente a las adversidades requiere un elaborado aparato analítico. En las últimas décadas la idea de seguridad ha avanzado junto a la de resiliencia para entender cómo las sociedades organizadas en estados-nación construyen su seguridad integral interna y externa, y cómo sociedades afectadas por conflictos violentos, crisis, terrorismo, guerras, desastres naturales, etc. pueden superar los efectos negativos de los mismos. Los conceptos de seguridad y resiliencia integran múltiples aspectos y a la vez simplifican una realidad compleja.

Para tratar estas cuestiones a nivel global hay que superar tres sesgos teórico-analíticos: estadocéntrico, individualista y etnocéntrico<sup>1</sup>. El sesgo estadocéntrico deriva de la alta prioridad analítica dada al estado y de la creencia hegemónicamente aceptada en un estado real o potencialmente legítimo y tecno-racional<sup>2</sup>. El sesgo individualista viene del ideal ilustrado del ser humano con derecho a su libertad y moral individual y racional, sin prestar suficiente atención a las precondiciones societales colectivas para esas aspiraciones. El sesgo etnocéntrico promueve una bifurcación y asimetría analítica Norte-Sur y Oeste-Este<sup>3</sup>; es necesaria una redefinición de la deuda histórico-estructural de la región central con las regiones periféricas.

En la sección dos, desde una teoría social constructivista, empírica, reflexiva y crítica<sup>4</sup> se discute la evolución de los conceptos de seguridad y resiliencia, en paralelo a la evolución de la realidad internacional y de las líneas generales de la política internacional; se presta atención a la acción exterior de la Unión Europea (UE), dada la responsabilidad histórica de Europa en el devenir del mundo y su papel en el actual orden mundial, crecientemente multipolar.

En la sección tres se extiende la discusión sobre seguridad y resiliencia a actuaciones e intervenciones en materia de política internacional, la cual es una cuestión central en la disciplina de Relaciones Internacionales. La seguridad se relaciona con la intervención internacional de pacificación y ayuda humanitaria en situaciones de inseguridad y conflicto violento, bajo el liderazgo de las Naciones Unidas (ONU) y de regiones centrales como la UE, y se ilustra con los conflictos del Congo y de Colombia. La resiliencia se relaciona con las políticas de desarrollo, y se ilustra con las políticas de ayuda de la UE a la zona del Sahel para hacer frente a la persistente sequía y sus efectos, y el movimiento global de la agricultura ecológica.

En la sección cuatro se proponen dos conceptos analíticos y normativos. Primero, respecto

<sup>1</sup> Los sesgos estadocéntrico y etnocéntrico están presentes en la tradición teórica de las RRLL: DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015.

<sup>2</sup> AHEDO, Manuel, "Una sociología histórica y global de la construcción del estado *racionalizado* de la modernidad internacional" en *Relaciones Internacionales*, n° 38, 2018, pp. 11-29.

<sup>3</sup> En el texto se diferencia entre dos grandes regiones mundiales dentro de la separación Centro-Periferia: la región central o noroccidental y las diferentes regiones periféricas principalmente del Sur y Este.

<sup>4</sup> Por ejemplo, BARNES, Barry, *The elements of social theory*, UCL Press, Londres, 1995.



a la intervención y ayuda humanitaria se propone el concepto de seguridad civil e intervención civil, enfatizando la acción de los actores civiles externos, principalmente las ONG humanitarias (ONGH). Segundo, sobre el desarrollo de las sociedades periféricas se propone la idea de empoderamiento autógeno, que subraya las precondiciones para construir una resiliencia positiva desde una serie de acciones de origen externo, pero orientadas a estimular procesos internos, donde las ONG para el desarrollo (ONGD) juegan un importante papel.

En las conclusiones se resumen los argumentos principales y se incide en la importancia de concentrar el análisis en el contexto de los países no-centrales y periféricos, dentro de una perspectiva global. Esta perspectiva es necesaria asumiendo que estamos en una nueva era histórica global, caracterizada por el cambio del orden natural, como efecto del poder humano o Antropoceno y del poder de la economía capitalista o Capitaloceno.

## **I. Seguridad y resiliencia: conceptualizaciones y aplicaciones**

Los polisémicos conceptos de seguridad y resiliencia han sido objeto de un intenso desarrollo y aplicación en varias direcciones. En esta sección se revisa la evolución y aplicación de los conceptos, y se enfatiza la dimensión colectiva o societal de los mismos.

### **I.1. Seguridad: estado-sociedad-ciudadanía**

La seguridad, del latín *securitas* —cualidad de estar sin cuidado o no preocupado—, en su dimensión colectiva se puede manifestar de forma positiva, como la presencia de protección o prevención frente a amenazas, y negativa, como la falta o ausencia de amenazas o riesgos potenciales. Los dos tipos de seguridad conforman un régimen de seguridad, que es la base intersubjetiva de la cultura de seguridad y de riesgo. En la época contemporánea la idea de seguridad ha evolucionado desde los enfoques de seguridad nacional o militar hasta las visiones más comprensivas e integrales sobre la seguridad societal o humana. En las últimas décadas, la seguridad humana ha sido considerada necesaria para promover un mundo más seguro y justo<sup>5</sup>.

Hasta el final de la Guerra Fría, la seguridad se centraba en la dimensión militar, la seguridad nacional o estatal recibía importantes recursos y era objeto central de legislación por los gobiernos. Era función del estado Hobbesiano, Westfaliano y Jánico (en referencia al dios griego *Janus*) mantener el orden interno respecto a las amenazas externas. Tras la caída del muro de Berlín y la progresiva desintegración del bloque soviético y la URSS una serie de cuestiones entraron en la agenda de seguridad: el terrorismo de inspiración fundamentalista, las tensiones nacionalistas y étnicas, los movimientos migratorios, los accidentes tecnológicos como el de la central nuclear de Chernóbil en 1986 en la actual Ucrania. El mundo, y de forma específica la UE, veía el surgimiento y expansión de estos viejos y nuevos tipos de problemas, derivados de conflictos étnico-identitarios, y diversos terrorismos con raíces identitarias o religiosas.

Un grupo de académicos europeos analizó estas realidades, destacando dos aspectos<sup>6</sup>. Primero, los conflictos entre países tenían un carácter diferente a la tensión capitalismo-comunismo, impulsados por un latente o explícito nacionalismo de diversa naturaleza política, religiosa, étnica,

<sup>5</sup> NÚÑEZ, Jesús. et al., "Seguridad Humana, recuperando un concepto necesario" en *Cuadernos del IECAH* 7, Madrid, 2007.

<sup>6</sup> BUZAN, Barry, *People, states & fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*, The Open University, Londres, 1982/1991; WÆVER, Ole, et al., *Identity, migration and the new security agenda in Europe*, Pinter Publishers, 1993.

etc. Segundo, la globalización económica y comercial aumentaba el flujo transnacional de personas y objetos, y surgían problemáticas como el terrorismo internacional, migraciones descontroladas, etc. Desarrollaron la idea de la seguridad societal, a veces definida como intraestatal, centrada en los riesgos de seguridad del discurrir cotidiano de las sociedades. La seguridad societal aspiraba a identificar la base colectiva de seguridad entre el ciudadano/a y el estado, ya que la percepción de (in)seguridad y las prácticas de (auto)protección respecto a las amenazas suceden más allá de las opciones y posibilidades individuales y del estado.

En 1994, en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se proponía la seguridad humana como una forma de promover las libertades humanas desde la ausencia de necesidades, miedos o inseguridades, es decir, una seguridad centrada en el ser humano individual, objeto de la Carta Universal de los Derechos Humanos. El informe ampliaba horizontalmente la idea de seguridad e incluía siete tipos de seguridad: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Este informe supuso un cambio en la percepción de la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo. El discurso respondía a la esperanza humanista y universal de la posguerra fría, pero adolecía de concreción y consenso definitorio para ser aplicado<sup>7</sup>.

Posteriormente se desarrolló el enfoque constructivista sobre la percepción de la amenaza, el riesgo y la necesidad de seguridad, en otras palabras, el proceso de securitización<sup>8</sup>. Los riesgos y la seguridad se conciben como una realidad construida, es decir, sobre una mínima base material y objetiva se construye una interpretación y percepción intersubjetiva y social respecto a la naturaleza de riesgo o amenaza de seguridad. Esta contribución enfatizaba la parte interpretativa de los riesgos, incluyendo factores sociales, culturales y políticos<sup>9</sup>.

El atentado del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York alteró esta visión, y generó en la región central una estrategia militar contra el terrorismo, liderada por los Estados Unidos de América (EUA). Se reforzaron las visiones tradicionales de seguridad nacional y se priorizó la seguridad frente al desarrollo. En el 2003 la ONU reformuló su posición con el informe *La seguridad humana ahora*, que fortalecía la operatividad de la Comisión Permanente para la Seguridad Humana orientada a la intervención humanitaria y a la necesidad de quebrar el principio de soberanía territorial en casos de abuso a la población. En el 2004 la UE actualizó la *Estrategia de Seguridad Europea* del 2003 que apostaba por la seguridad humana, y publicó el informe *Una doctrina de Seguridad Humana para Europa*, que creaba una fuerza de intervención para establecer y para proteger o imponer la seguridad humana. La intervención o responsabilidad de proteger se convirtió en un objetivo prioritario.

Tras una década de inciertos resultados y preocupante evolución global, en 2016 la UE en su *Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad*<sup>10</sup> dio un salto cualitativo hacia una agenda de

<sup>7</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Tecnos, 2013.

<sup>8</sup> BUZAN, Barry, et al. *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

<sup>9</sup> BECK, Ulrich, *World at risk*, Polity, Londres, 2009.

<sup>10</sup> UNIÓN EUROPEA: [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en) [Consultado el 25 de septiembre de 2019].



segunda generación sobre seguridad humana<sup>11</sup>. Enmarca los conflictos violentos en condiciones sociales situadas históricamente, y reconoce la importancia la naturaleza contextual de los conflictos, la existencia de una sociedad civil enraizada como un actor clave, y la necesidad de integrar una diversidad de conocimientos y *epistemes*. Desde una mayor base empírica —reconoce la naturaleza híbrida e inestable de muchas situaciones de paz, y la importancia de las realidades locales contingentes—, la UE quiere ejercer un poder normativo global y promover que las leyes y los estados democráticos cumplan los derechos humanos y protejan a su ciudadanía<sup>12</sup>.

Los riesgos y las amenazas son diferentes según la región mundial. En la región central noroccidental los estudios de seguridad han analizado el terrorismo y los nuevos tipos de riesgos tecnológicos, epidémicos, salud<sup>13</sup>, etc., y el estudio de la seguridad ha adquirido un alto nivel de especialización, desarrollo teorizador y progreso empírico<sup>14</sup>. Se han desarrollado también los estudios críticos<sup>15</sup>, y se han propuesto posibles fertilizaciones cruzadas entre los diferentes enfoques. Newman<sup>16</sup> sugirió integrar los estudios críticos de seguridad y la seguridad humana en la línea propuesta por la ONU. Burgess<sup>17</sup> propuso una amplia sociología de la seguridad en la actual sociedad tecnológica y de (des)información, estudiando el malestar, el desasosiego y del miedo, analizando las redes, flujos y contenidos de influencia, de información, respecto a la presencia y la ausencia de acción política o de gobierno sobre seguridad.

En muchas regiones periféricas la seguridad de la población es un problema estructural, relacionado con resolución de conflictos violentos, pacificación y estabilidad institucional y política, como por ejemplo el desarrollo de unos efectivos y legítimos cuerpos de seguridad<sup>18</sup>. La inseguridad alimentaria también ha aumentado en muchos países. La idea de seguridad civil incluye todos estos riesgos básicos colectivos, y constituye una precondition para avanzar hacia la idea de seguridad humana integral.

En suma, en las regiones periféricas la necesidad es promover la seguridad civil colectiva de la población —física, alimentaria, ausencia de violencia, etc.—, la cual debe concebirse como un derecho colectivo a un mínimo de estabilidad ontológica sin altos niveles de incertidumbre respecto a riesgos o amenazas. La seguridad civil es un proceso de corresponsabilidad a varios niveles: a) de la propia sociedad o comunidad desde su cultura de riesgo y seguridad, b) del estado como institución política detentora de los poderes y recursos para mantener la seguridad de la población en su territorio; y c) del orden internacional y de sus estructuras de poder y dominación.

<sup>11</sup> MARTIN, Mary y OWEN Taylor, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience" en *International Affairs*, n° 86.1, 2010, pp. 211–224.

<sup>12</sup> KALDOR, Mary, RANGELOV, Iavor y SELCHOW, Sabine (eds.), *EU Global Strategy and Human Security*, Routledge, Londres, 2018.

<sup>13</sup> BURGUESS, J. Peter, *The Future of Security Research for the Social Science and Humanities*, European Science Foundation, Estrasburgo, 2014.

<sup>14</sup> VERDES-MONTENEGRO ESCANÉZ, Francisco J., "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad" en *Relaciones internacionales*, n° 29, 2015, pp. 111–132.

<sup>15</sup> VAUGHAM-WILLIAMS, Nick, *Critical security studies: An introduction*, Routledge, Oxford, 2010.

<sup>16</sup> NEWMAN, Edward, "Critical Human Security Studies" en *Review of International Studies*, n° 36, 2010, pp. 77–94.

<sup>17</sup> BURGUESS, J. Peter, "Security Studies" en GUILLAUME, Xavier y BILGIN, Pinar (eds.), *Routledge handbook of international political sociology*, Routledge, Londres, 2016.

<sup>18</sup> En países claramente inseguros, especialmente en África y Asia —Irak, Afganistán, etc.— MURRAY, Tonita, "Police-building in Afghanistan: A case study of civil security reform" en *International Peacekeeping*, n° 14.1, 2007, pp. 108–126.

## I.2. Resiliencia: ¿Tradicional o positiva? ¿Estatal o societal?

La palabra *resiliencia*, del latín *resilio* —saltar para atrás—, ha sido entendida con dos significados principales: a) la tradicional, como capacidad de persistencia o resistencia, y b) la positiva, como capacidad de sobreponerse a los problemas y adaptarse a las nuevas situaciones. En los dos significados la idea de resiliencia es aplicable a múltiples situaciones, y en diferentes áreas de conocimiento ha servido como metáfora inspiradora para comprender esa capacidad individual y colectiva de resistencia, superación y adaptación. Sin embargo, la idea de resiliencia no supone una contribución realmente original al conocimiento de la dinámica de la vida humana colectiva. La sociología y la antropología han enfatizado dos aspectos: a) la fuerza de las tradiciones en la vida humana colectiva, aunque estas puedan incluso ser negativas para el propio colectivo; y b) la capacidad de adaptación de los colectivos humanos a los cambios del entorno, y de sobrevivir y sobreponerse a las adversidades. En el campo de las relaciones internacionales el concepto de resiliencia ha sido objeto de un intenso desarrollo teorizador y aplicado<sup>19</sup>. La idea de resiliencia se ha usado para analizar diversas realidades<sup>20</sup>, y se pueden identificar tres perspectivas: analítica-escéptica, crítica-idealista y analítica-aplicada.

En una perspectiva analítica escéptica, los sistemas sociales, y también los naturales, se perciben como resilientes, difíciles de cambiar, evolucionando a su propio ritmo y lógica. Respecto a la resiliencia tradicional y su estructura social de poder latente, una cuestión clave es ¿cuál es la institución y el grupo social más interesado en preservar esa estabilidad? Los grupos sociales que controlan los estados están interesados en defender su poder y *status-quo*. La resiliencia tradicional general de una sociedad esconde una resiliencia parcial indirecta e interesada en torno al estado, la cual es una construcción social que se puede deconstruir.

En una perspectiva crítica inspirada en teorías idealistas-discursivas, por ejemplo, de Foucault, la resiliencia se ha considerado parte del discurso neoliberal que reduce y relativiza la responsabilidad internacional de los estados y países centrales<sup>21</sup>. Es decir, la resiliencia forma parte del modo o régimen neoliberal de mentalidad de gobernar —*governmentality*— basado en el autogobierno impuesto indirectamente por la autoridad estatal liberal<sup>22</sup>. Enfatizar la importancia de la resiliencia de las sociedades periféricas es una forma de desinternacionalizar y de justificar el no-intervencionismo de los países centrales<sup>23</sup>. De manera sutil, la resiliencia ha estimulado la concepción de los conflictos, del subdesarrollo y del lento y frustrante proceso de democratización como fenómenos endógenos, indicando así la correspondiente responsabilidad de las propias sociedades y estados respecto a sus amenazas e inseguridades. En suma, el discurso de la resiliencia esconde un efecto de despolitización y desinternacionalización por parte del nuevo paradigma noroccidental neoliberal de no intervención o limitado intervencionismo en las relaciones internacionales.

<sup>19</sup> CHANDLER, David y COAFFEE, Jon, *The Routledge handbook of international resilience*, Routledge, 2016.

<sup>20</sup> LANGA MARTÍNEZ, Laura, “El camino a la resiliencia. La llave para la convergencia de enfoques y actores”, *Documento 15/2013*, IECAH, Madrid.

<sup>21</sup> REID, Julian, “Interrogating the neoliberal biopolitics of the sustainable Development-Resilience Nexus” en *International Political Sociology*, n° 7.4, 2013, pp. 353–367.

<sup>22</sup> JOSEPH, Jonathan, “Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach” en *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, n° 1:1, 2013, pp. 38- 52.

<sup>23</sup> CHANDLER, David, “International state-building and the ideology of resilience” en *Politics*, n° 33.4, 2013, pp. 276-286.



En una perspectiva analítica aplicada y de intervención se arguye que los colectivos humanos afectados por problemas necesitan estímulo y ayuda para desarrollar su capacidad de resistencia, superación y adaptación. Al hablar de resiliencia se enfatizan las capacidades para la predisposición y la preparación ante los posibles riesgos y amenazas, y la disposición a explotar las posibles oportunidades que surgen en los desastres. En lugar de prevenir los riesgos, una estrategia resiliente puede ser prepararse de forma constructiva para convivir con los riesgos, muchos de ellos imposibles de conocer y predecir. La cultura de resiliencia resulta de una colaboración entre estado y sociedad. En la ayuda al desarrollo el estado suele ejercer una importante tarea de filtración e intermediación. Sin embargo, la resiliencia positiva colectiva y societal surge de la interacción entre estado y sociedad, generalmente a iniciativa de la sociedad civil, en sus diversas formas de organización<sup>24</sup>.

En suma, se argumenta que la construcción de la resiliencia positiva y proactiva debe fundamentarse en la sociedad civil, la cual con el tiempo debe empujar al estado a aceptar su responsabilidad en la capacitación de su ciudadanía. ¿Cómo aprende un colectivo humano la capacidad de sobreponerse a los problemas, desastres y adversidades? Primero, se aprende a superar problemas de forma involuntaria desde experiencias previas, y voluntaria tomando riesgos y asumiendo sus efectos y anticipando problemas. Segundo, es el resultado de compartir experiencias y prácticas; las instituciones públicas deben facilitar los mecanismos para la distribución de conocimiento y experiencia. Tercero, la resiliencia positiva se construye a nivel local en un marco multinivel dentro del estado-nación y de la región o civilización —área subsahariana, islámica, América Latina, etc.—.

## 2. Seguridad e intervención internacional. Resiliencia y desarrollo

Martinussen<sup>25</sup> recogió el debate sobre la relación entre seguridad y desarrollo de las sociedades del tercer mundo o periféricas. La seguridad y la resiliencia responden de forma complementaria a las dinámicas de intervención y desarrollo internacional, como una actualización del *continuum* emergencia-desarrollo<sup>26</sup> o seguridad-desarrollo<sup>27</sup>. Algunos estudios de casos occidentales han integrado los dos conceptos desde un enfoque *performativista*<sup>28</sup>. Sin embargo, para analizar la realidad de los países periféricos se considera necesario distinguir dos relaciones analíticas: a) la relación entre seguridad y política internacional, respecto a conflictos armados y violentos, y a las prácticas de intervención exterior a través de las ONGH y b) la resiliencia está altamente relacionada con las políticas de ayuda al desarrollo, con la participación de las ONGD.

Tradicionalmente la intervención internacional en los países periféricos se ha orientado

<sup>24</sup> KRÜGER, Marco, "Building Instead of Imposing Resilience: Revisiting the Relationship Between Resilience and the State" en *International Political Sociology*, n° 13.1, 2018, pp. 53-67.

<sup>25</sup> MARTINUSSEN, John Degnbol, *Society, state & market. A guide to competing theories of development*, MSO, Danish Association for International Cooperation, Copenhagen, 1997.

<sup>26</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, Madrid, 2002.

<sup>27</sup> SANAHUJA, José Antonio y SCHÜNEMANN, Julia, "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda" en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Editorial Tecnos, 2013; YOUNGS, R. *La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?* FRIDE, Madrid, 2007.

<sup>28</sup> BRASSET, James y VAUGHAN-WILLIAMS, Nick, "Security and the performative politics of resilience: Critical infrastructure protection and humanitarian emergency preparedness" en *Security Dialogue*, n° 46.1, 2015, pp. 32-50.

hacia el estado y los gobiernos. Sin embargo, ante los pobres resultados, se sugiere que la acción exterior gubernamental y de las ONG puede priorizar la sociedad civil y las comunidades locales para que al mismo tiempo que se empoderan se conviertan en motor del cambio de los estados y los gobiernos hacia mayores estándares en derechos humanos, democracia y seguridad. La participación de las ONG en la acción-intervención en las sociedades civiles y locales puede generar una relación bilateral más simétrica y paritaria. Este argumento se basa en una visión sociológica del estado: desde un marco mínimo de libertades civiles las fuerzas sociales en coordinación presionan directa e indirectamente para la democratización y la mejora del estado y del sistema político.

## 2.1. Seguridad e intervención internacional: ayuda exterior a la construcción local de la seguridad civil

¿Cuál puede ser por parte de instituciones públicas internacionales la forma de intervención más efectiva para ayudar a solucionar conflictos y aumentar la seguridad? La respuesta es que el objetivo debería centrarse en la seguridad civil o poblacional, y en la promoción de los procesos de construcción de la paz y la seguridad a nivel local y comunitario. La seguridad básica, como ausencia de amenaza violenta, ha sido considerada un objetivo prioritario de la gestión de los conflictos bélicos o violentos. La seguridad civil en muchos conflictos puede depender de intereses tanto latentes y manifiestos, como no declarados y latentes, que pueden ser locales —grupos de poder estatal, élites de las comunidades locales, relaciones intergrupales, etc.— y globales —geopolítica, industria armamentística, empresas globales de recursos naturales, etc.—. Los conflictos violentos a gran escala se caracterizan por una compleja concatenación de estructuradas dinámicas locales. Ese puzzle contingente de intereses y estrategias dificulta una efectiva intervención exterior pacificadora. Para superar esa limitación se sugiere una mayor focalización en la construcción local o civil de la paz y la seguridad por los actores públicos y civiles exteriores, superando la tradición estadocéntrica de las relaciones estatales y gubernamentales y las limitaciones para entender la complejidad local de los conflictos.

Las ONG especializadas en acción humanitaria<sup>29</sup> tienen unas características de neutralidad e imparcialidad que pueden ser claves en procesos de pacificación y de construcción de la seguridad civil de la población. Se ha propuesto que estas ONGH colaboren más en las misiones de paz, junto a fuerzas militares de pacificación<sup>30</sup>. Especial relevancia tienen las ONGH de los países medios o pequeños, como es el caso de muchos de la UE, para promover procesos de construcción de paz estable la seguridad civil<sup>31</sup>.

Estos argumentos teóricos ayudan a entender dos casos empíricos de conflictos históricos y de gran escala: a) el conflicto del Congo, dentro de la Región de los Grandes Lagos del este subsahariano, y b) el conflicto de Colombia y los recientes acuerdos de paz de 2016.

La región de la República del Congo y sus países limítrofes acumula una historia de más de

<sup>29</sup> Acción Humanitaria; concepto y evolución, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* de HEGOA: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1> [Consultado el 25 de septiembre de 2019].

<sup>30</sup> ABIEW, Francis K., “NGO-military relations in peace operation” en *International Peacekeeping*, n° 10, 1, 2003, pp. 24-39; SAUQUILLO, Francisca, “La otra cara de la resolución de conflictos. Las ONG” en *Cuadernos de estrategia*, n° 147, 2010, pp. 141-173.

<sup>31</sup> RUTHERFORD, Ken, et al. *Reframing the agenda: the impact of NGO and middle power cooperation in international security policy*, Greenwood Publishing Group, 2003.





cincuenta años de conflictos y violencia desde los procesos de independencia de los años sesenta<sup>32</sup>. En la República del Congo el conflicto ha sufrido dos guerras —1996-1997 y 1998-2002/03—. La segunda guerra, también llamada la Gran Guerra Africana o Guerra Mundial Africana, provocó más de 4 millones de muertos directos o indirectos, y unos dos millones de desplazados. En este conflicto se han enfatizado dos cuestiones: a) la de seguridad, por los muchos grupos armados y violentos; y b) los intereses nacionales e internacionales respecto a algunos minerales<sup>33</sup>. Ambas cuestiones han definido el conflicto a un nivel estatal e internacional, marginando la complejidad local y el papel y potencialidad de la sociedad civil.

En la cuestión de la seguridad ha habido una fuerte privatización, en colaboración con el estado y las fuerzas policiales<sup>34</sup>. La seguridad en muchos países periféricos ha recibido soluciones neoliberales, y el auge de las empresas de seguridad en tareas de seguridad pública ha sido una constante en las últimas décadas<sup>35</sup>. En Congo la privatización ha alcanzado altos niveles, y el estado ha perdido su razón de ser como institución con legítima posesión de la violencia en base a los principios de seguridad y de representación de la mayoría.

En la cuestión de los recursos naturales, la extracción y circulación de minerales como coltán, casiterita, wolframio y oro, usados en la industria microelectrónica, está controlada por grupos armados privados y públicos. La legislación transnacional para regular y controlar su importación y aplicación es lenta y compleja. La ONU ha iniciado la creación de una convención al respecto. El gobierno de los EUA ha regulado la información sobre la provisión de materiales de las empresas, pero sin un esquema claro de control y sanción. La UE aprobó en 2017 una regulación sobre la cadena de provisión de importadores de algunos metales desde áreas en conflicto, a entrar en vigor en enero del 2021<sup>36</sup>, y en 2018 publicó una directiva no-vinculante para la identificación de las áreas de conflicto a ser añadida a la regulación de 2017.

Por el contrario, algunos autores como Autesserre<sup>37</sup> han subrayado la complejidad local del conflicto, y la necesidad de mejorar el diagnóstico y las prácticas de intervención pacificadora:

*The international actors' concentration on trafficking of mineral resources as a source of violence has led them to overlook the myriad other causes, such as land conflict, poverty, corruption, local political and social antagonisms, and hostile relationships between state officials, including security forces, and the general population (p. 205).*

<sup>32</sup> GAHAMA, Joseph "Une cinquantaine d'années de conflits et de violences dans la région des Grands Lacs africains" en LUMUMBA-KASONGO Tukumbi & GAHAMA Joseph (eds.), *Peace, Security and Post-conflict Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa*, CODESRIA, Dakar (Senegal), 2017.

<sup>33</sup> LE BILLON, Philippe, *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*, Oxford University Press, 2014.

<sup>34</sup> TUKALA, Célestin T., "Etats des Grands Lacs et privatisation de la sécurité: quel enjeu pour la gouvernance?" en LUMUMBA-KASONGO Tukumbi & GAHAMA Joseph (eds.) *Peace, Security and Post-conflict Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa*, CODESRIA, Dakar (Senegal), 2017.

<sup>35</sup> ABRAHAMSEN, Rita y WILLIMAS, Michael C., *Security beyond the state: Private security in international politics*, Cambridge University Press, 2010; MEAGUER, Kate, "The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa" en *Development and Change*, n° 43.5, 2012, pp. 1073-1101.

<sup>36</sup> UNIÓN EUROPEA, *Responsible trade in minerals from high-risk or conflict areas*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32017R0821&qid=1542740800246> [Consultado el 27 de septiembre de 2019].

<sup>37</sup> AUTESSERRE, Séverine, "Dangerous tales: Dominant narratives on the Congo and their unintended consequences" en *African Affairs*, n° 111.443, 2012, pp. 202-222.

Para Arnould y Valasserot<sup>38</sup>, los principales errores de la UE en su intervención en Congo han sido dos: a) una excesiva prioridad en la construcción de instituciones políticas formales sin contar con las necesarias precondiciones sociales; y b) una marginación de su tarea diplomática y de mediador. En suma, en el conflicto en el Congo es necesaria una mayor amplitud de visiones y perspectivas, más enraizadas empírica y localmente. Desde este conocimiento, las ONGH, con diferentes focos de atención, pueden enfatizar diferentes aspectos del conflicto para abarcar su complejidad, mientras se presentan como legítimos y aceptados mediadores.

El conflicto de Colombia tiene unos antecedentes desde mediados del siglo XX. La irrupción de guerrillas revolucionarias inspiradas en diferentes referencias socialistas —FARC y ELN han sido los grupos más relevantes— generó una larga guerra civil, complejizada por cuestiones territoriales y sociales, por la producción y comercialización de cocaína, y por el surgimiento y desarrollo de grupos paramilitares. Los intentos de alcanzar la paz comenzaron en la década de los setenta y ochenta. Tras diferentes estrategias, negociaciones y fracasos, en 2016 se firmaron los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC, y su posterior plebiscito de refrendo. Este acuerdo de paz ha sido el resultado de un proceso interno y externo. Dentro del país, el proceso se ha fundamentado en unas claras dinámicas nacionales y locales, en el que se destaca el papel de algunos líderes políticos y guerrilleros. Fuera del país, los actores internacionales han ejecutado de manera efectiva un comedido papel secundario<sup>39</sup>.

Además de estos aspectos se ha subrayado el importante proceso civil y comunitario en la construcción de la paz con ayuda exterior. La sociedad civil colombiana ha sido un actor estable y presente<sup>40</sup>, especialmente en los momentos críticos donde el proceso parecía afrontar obstáculos y crisis, como la Audiencia Nacional por la Paz y el Pacto Ético de las mujeres en 2013, y la reactivación del Consejo Nacional de Paz en 2015. En la dimensión local y civil un aspecto clave fue la promoción de los Laboratorios de Paz, dentro de la Ayuda al Desarrollo de la UE<sup>41</sup>. La UE optó por ayudar a construir la paz desde abajo, en cooperación con la sociedad civil local, apoyando a las comunidades locales a transformar las bases democráticas del estado.

Estos dos casos contribuyen a un mejor entendimiento de la construcción de la seguridad y de la paz en situaciones de conflictos y clara inseguridad, desde una perspectiva contingente y civil y viendo el proceso de paz como empoderamiento, tal y como han desarrollado en España y en castellano autores como Fisas, Muñoz y Bolaños, etc<sup>42</sup>. Desde los muchos ejemplos de fracaso

<sup>38</sup> ARNOULD, Valerie y VLASSEROOT, Koen "EU policies in the DR Congo: Mismatched ambitions" en KALDOR, Mary, RANGELOV, Iavor y Sabine SELCHOW (eds.), *EU Global Strategy and Human Security*, Routledge, Londres, 2018.

<sup>39</sup> BORDÁ, Sandra y GÓMEZ, Santiago "La Internacionalización del proceso de paz de la Habana: del aislacionismo a la contención" en TICKNER, A. y BITAR, S. (ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2017; CUAJANTE, Ximena, "La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia" en *Equidad y Desarrollo*, n° 26, 2016, pp. 207-222.

<sup>40</sup> GONZALEZ, Catherine, "Iniciativas de paz en Colombia" en *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, n° 10.18, 2010, pp. 35-53; HERNANDEZ DELGADO, Esperanza, "Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz" en *Papel Político*, 21.1, 2016, 35-56; MAHECHA, Jimena, «Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión» en *Ciencia Política*, n° 13.26, 2018, pp. 153-181.

<sup>41</sup> CASTAÑEDA, Dorly, ¿Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea? en *Colombia internacional*, l n° 69, 2009, pp. 162-179; CASTAÑEDA, Dorly, "The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor", L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, Paris, 2012.

<sup>42</sup> FISAS, Vicenç, *Introducción a los procesos de Paz*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2010; MUÑOZ, Francisco A. y Jorge BOLAÑOS



de pacificación, Autesserre<sup>43</sup> arguye que el éxito en obtener una paz estable radica en el nivel local de los conflictos, y reconoce que la ONU ha comenzado a aceptar que la construcción de paz estable requiere de una importante participación de la población local, ya que la comunidad local tiene conocimiento y experiencias sobre lo que mejor puede promover la paz. Autesserre también enfatiza las prácticas organizativas e institucionales de los actores exteriores, a la vez que sugiere el potencial de las ONGH<sup>44</sup>. Las ONGH tienen un estatus adecuado para apoyar a ONG pacifistas locales para dos objetivos: a) impulsar la construcción de la pacificación y la seguridad<sup>45</sup>; y b) facilitar la participación de las comunidades locales, más o menos representadas por sus organizaciones civiles, en los procesos de acuerdo y reconciliación.

En suma, la seguridad humana integral debe ser impulsada y promovida, y debe fundamentarse en una seguridad civil, la cual apela a la responsabilidad de la comunidad internacional y las agencias intergubernamentales. Hay tres aspectos claves. Primero, el carácter colectivo, societal y civil de la seguridad. Segundo, la responsabilidad estatal interior y exterior debe orientarse a la seguridad de la población; las fuerzas de seguridad —policía y ejércitos— deben legitimar su función y actividad en su aceptación por la mayoría de la ciudadanía. Tercero, se sugiere el desarrollo de una orientación civil en la intervención pública exterior y una mayor intervención a cargo de las ONGH. Una situación de paz estable requiere unos fundamentos societales y locales, desde capacidades de empoderamiento locales<sup>46</sup>.

## 2.2. Resiliencia, desarrollo y ayuda al desarrollo: construyendo la resiliencia positiva

En la revisión de las teorías de desarrollo internacional que realizó Martinussen<sup>47</sup> se observa que frente a las teorías dominantes centradas en los mercados y en los estados, desde los análisis críticos de autores como Gran y Robertson<sup>48</sup>, las teorías societales o civiles de desarrollo son un necesario contrapeso al papel de los estados y los mercados. Estas teorías argumentan que las políticas y programas de desarrollo están avocadas al fracaso, si la sociedad, en su vertiente civil o popular, no participa de forma activa y sustantiva en esas políticas y programas. La ayuda al desarrollo orientada a la sociedad civil y las comunidades locales ha ido ganando importancia.

En las últimas décadas el desarrollo humano se concibe con un fuerte fundamento social y societal. Sen<sup>49</sup> lo concibió como el ejercicio de la libertad individual basada en una serie de capacidades para tomar decisiones y opciones, y para definir el modelo de vida digna. Esas capacidades solo pueden ser ofrecidas y desarrolladas de manera general por instituciones públicas y civiles. De hecho, muchos de los países periféricos necesitan decidir colectivamente qué tipo de

---

CARMONA (eds.), *Los habitus de la paz. Teorías y prácticas de la paz imperfecta*, Editorial Universidad de Granada, 2011.

<sup>43</sup> AUTESSERRE, Séverine, "International peacebuilding and local success: Assumptions and effectiveness" en *International Studies Review*, n° 19.1, 2017, pp. 114-132.

<sup>44</sup> AUTESSERRE, Séverine, *Peaceland: Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, Cambridge University Press, 2014.

<sup>45</sup> DONAIS, Timothy, "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes" en *Peace & Change*, n° 34.1, 2009, pp. 3-26; DONAIS, Timothy, *Peacebuilding and local ownership: Post-conflict consensus-building*, Routledge, Londres, 2012.

<sup>46</sup> DE CONING, Cedric, "From peacebuilding to sustaining peace: Implications of complexity for resilience and sustainability" en *Resilience*, n° 4.3, 2016, pp. 166-181.

<sup>47</sup> MARTINUSSEN, John D., *Society, state... op. cit.*

<sup>48</sup> GRAN, Guy, *Development by people; citizen construction of a just world*, Praeger, 1983; ROBERTSON, Alexander F., *People and the State: An Anthropology of Planned Development*, Cambridge University Press, 1984.

<sup>49</sup> SEN, Amartya, *Development as freedom*, Anchor Books, 1999.

desarrollo colectivo desean. En la era del cambio climático todas las sociedades deben redefinir su futuro material, de consumo y estilo de vida. La naturaleza de muchos países periféricos es clave para reducir el nivel de CO<sub>2</sub> en la atmósfera. Si el desarrollo se define como el patrón material y económico que ha seguido la región noroccidental, su contribución ecológica será inferior. La resiliencia positiva puede ayudar a que las sociedades periféricas resistan también las influencias normativas del exterior y sean capaces de hacer sus propias definiciones, tomar sus decisiones y prácticas colectivas acordes con su entorno, su marco de necesidades y sus visiones de futuro. Las ONGD deben priorizar el desarrollo de la capacidad de interpretación y de decisión de esas sociedades y comunidades.

¿Pueden realmente las ONGD empoderar a las sociedades en desarrollo? Martinussen recogía un debate incipiente sobre la forma en que los actores externos o extranjeros pueden ayudar a la sociedad o comunidad local a ser un actor activo y sustantivo en su propio desarrollo. En aquella época la literatura empírica era crecientemente escéptica sobre la efectividad de los actores externos a la hora de generar un empoderamiento societal y civil en la sociedad receptora<sup>50</sup>. Las pocas voces optimistas subrayaban principalmente el posible papel que las ONG u organizaciones civiles de los países donantes podían tener a la hora de promover liderazgos comunitarios y civiles locales, que a su vez pudieran estimular y promover el empoderamiento local del desarrollo desde la cercanía y la legitimidad cultural<sup>51</sup>.

Se traen aquí dos casos ilustrativos de cómo la resiliencia puede ser entendida y aplicada: a) una aplicación activa, en el desarrollo de la agricultura agroecológica promovida por el movimiento social global *Via Campesina*, que ha contado a nivel internacional con el apoyo indirecto de la política de la UE respecto al medio ambiente y los organismos modificados genéticamente —OMG—; y b) una aplicación distante, en la iniciativa de la UE respecto al Sahel.

La llamada revolución agroecológica se puede entender como un movimiento social multinivel e interseccional, basado en el empoderamiento de las comunidades campesinas<sup>52</sup>. Dentro del movimiento social, comunidades científicas o investigadoras, gobiernos locales, comunidades indígenas, ONG, etc. colaboran en la promoción de una mayor soberanía alimentaria, desarrollo sostenible y solidaridad global interlocal<sup>53</sup>. Destaca la labor de *Via Campesina*, creada en 1993, presente en todas las regiones del mundo con una relativa mayor presencia en América Latina y África, cuenta con un relativo fuerte apoyo europeo —26 de las 182 organizaciones<sup>54</sup>—, y su objetivo principal ha sido la promoción de un modelo agrícola sostenible, local y orientado social y comunitariamente. ¿Qué intervención internacional central ha ayudado a este movimiento global? Se puede argüir que la UE ha contribuido indirectamente a la promoción de la agricultura

<sup>50</sup> KORTEN, David C., *Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda*, Kumarian Press, 1990.

<sup>51</sup> GRAN, Guy, *Development by ...* op.cit.

<sup>52</sup> ALTIERI, Miguel A. y TOLEDO, Victor Manuel, "The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants" en *The Journal of Peasant Studies*, n.º 38.3, 2011, pp. 587-612.

<sup>53</sup> WALSH-DILLEY, Marygold, WOLFORD, Wendy y MCCARTHY, James, "Rights for resilience: food sovereignty, power, and resilience in development practice" en *Ecology and Society*, 21.1, 2016: [www.jstor.org/stable/26270348](http://www.jstor.org/stable/26270348) [Consultado el 25 de septiembre de 2019].

<sup>54</sup> "La *Vía Campesina* es un movimiento de masas de base cuya vitalidad y legitimidad proviene de las organizaciones campesinas a nivel de base. El movimiento se basa en la descentralización del poder entre todas sus regiones. La secretaría internacional gira de acuerdo con la decisión colectiva realizada cada cuatro años en la Conferencia Internacional; su sede ha estado en Bélgica —1993-1996—, Honduras —1997-2004—, Indonesia —2005-2013—, y desde 2013 en Harare, Zimbabue": [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org) [Consultado el 25 de septiembre de 2019].



ecológica a través de un cuestionamiento y prohibición de los OMG<sup>55</sup>, a pesar de la fuerte presión industrial y científica para superar la postura crítica y de precaución, y pasar a una regulación positiva de los OMG<sup>56</sup>. La UE ha asumido asimismo su responsabilidad internacional en materia medioambiental y ha liderado las políticas contra el cambio climático. Se puede afirmar que dentro de los discursos dominantes globales estas políticas de la UE han ayudado de forma indirecta a la legitimidad y el desarrollo de la agroecología en los países periféricos.

El caso de resiliencia distante se refiere a las políticas de la UE hacia la región del Sahel subsahariano, y específicamente la zona del Cuerno de África, con relación a las sequías y sus correspondientes hambrunas. En 2011 este desastre fue objeto de atención internacional<sup>57</sup>. En la UE se planteó el problema inspirado en la idea de resiliencia. En 2012 propuso el *UE SHARE: Supporting the Horn of Africa's Resilience*<sup>58</sup> y en el 2012-2013 presentó una iniciativa más ambiciosa: *Alliance Globale pour l'initiative Résilience*<sup>59</sup> o *AGIR - Sahel*, vigente hasta hoy<sup>60</sup>. La UE aspiraba a construir capacidades locales con una perspectiva a largo plazo, a modo de gobernanza a distancia<sup>61</sup>, y de una forma pragmática con unos principios generales de actuación<sup>62</sup>. Pero la realidad del Sahel es compleja. Además del factor natural, el sistema agrícola, ganadero y de alimentación es clave para afrontar el problema. Por la parte académica e institucional, Shiferaw et al.<sup>63</sup> indican que es necesario una mejora de las opciones tecnológicas, de políticas públicas e institucionales para que los agricultores y ganaderos puedan afrontar decisiones propias de riesgo controlado o compartido para adaptar el modelo agropecuario a las nuevas condiciones climáticas y naturales. Estos autores identifican dos niveles de desarrollo de estas soluciones. En un nivel directo y próximo están las opciones de nuevos tipos de maíz más resistentes a la sequía, métodos de conservación de agua, prácticas productivas, sistemas de previsión y comunicación del tiempo y de la sequía, sistemas de aseguración de las cosechas respecto al clima, desarrollos de mecanismos para establecer precios acordes con el esfuerzo y dedicación productiva, etc. En un nivel más sistémico, estas propuestas deberían enmarcarse en un sistema integral de protección de la naturaleza y de los ecosistemas, de políticas públicas de protección social y de alimentación. Desde una postura crítica y alternativa, actores como *Vía Campesina* defienden que estas soluciones se complementen con iniciativas de agricultura ecológica, no monocultivo y soberanía alimentaria, desde la experimentación local<sup>64</sup>.

<sup>55</sup> FALKNER, Robert "The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation" en *Journal of European Public Policy*, nº 14.4, 2007, pp. 507-526.

<sup>56</sup> DAVISON, John y AMMANN, Klaus, "New GMO regulations for old: determining a new future for EU crop biotechnology" en *GM crops & food*, nº 8.1, 2017, pp. 13-34.

<sup>57</sup> GUBBELS, Peter, "Escaping the Hunger Cycle: Pathways to resilience in the Sahel" en *Oxfam Policy and Practice: Agriculture, Food and Land*, nº 11.6, 2011, pp. 165-288.

<sup>58</sup> CONTRERAS, L., "La resiliencia de la teoría a la práctica: un enfoque para romper el círculo del hambre" Cap.7 en el Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria, IECAH, Madrid, 2012.

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA: [https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa\\_en](https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa_en) [Consultado el 24 de septiembre, 2019].

<sup>60</sup> THE FOOD CRISIS PREVENTIVE NETWORK: <http://www.food-security.net/en/topic/global-alliance-for-resilience-agir/> [Consultado el 25 de septiembre, 2019].

<sup>61</sup> JOSEPH, Jonathan, "The EU in the Horn of Africa: Building Resilience as a Distant Form of Governance" en *Journal of common market studies*, nº 52.2, 2014, pp. 285-301.

<sup>62</sup> JUNCOS, Ana E, "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" en *European security*, nº 26.1, 2017, pp. 1-18.

<sup>63</sup> SHIFERAW, B., et al. "Managing vulnerability to drought and enhancing livelihood resilience in sub-Saharan Africa: Technological, institutional and policy options" en *Weather and Climate Extremes*, nº 3, 2014, pp. 67-79.

<sup>64</sup> THE VIA CAMPESINA NOTEBOOKS: <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2010/09/Multiple-crisis-for-small-scale-farmers.compressed.pdf> [Consultado el 30 de Septiembre, 2019].

En los países más afectados como Somalia, Etiopía y Kenia no hay organizaciones miembros en Via Campesina. Los resultados de AGIR-Sahel son modestos: su página-web recoge solo tres ejemplos específicos de Senegal y cuatro generales en Gambia.

En suma, una política de resiliencia a distancia, pragmática o simple no parece ser suficiente dada la complejidad del problema de la sequía y hambruna en el Sahel, no solo en su aspecto natural, agrícola o alimenticio, sino también en lo que se refiere al sistema institucional, de poder y de relaciones internacionales. El problema necesita una mayor proactividad exterior y una mayor participación de los colectivos de agricultores. Por el contrario, el movimiento social transnacional de agricultura ecológica y soberanía alimentaria es un ejemplo de promoción global de resiliencia positiva, apoyada indirectamente en iniciativas públicas, como son algunas políticas medioambientales de la UE. ¿Se puede sugerir que las ONGD podrían promover la resiliencia positiva de una manera más efectiva?

### 3. Hacia una visión societal y civil de la seguridad, el desarrollo y la resiliencia

Sobre la discusión teórica y los ejemplos expuestos anteriormente se presenta una propuesta teórica de la seguridad y la resiliencia en el contexto de los países periféricos, de renta baja o en desarrollo, que son los países con mayor nivel de conflictos violentos y los más afectados por desastres naturales. Se proponen dos conceptos: intervención civil y empoderamiento autógeno.

#### 3.1. Seguridad, intervención civil y ONGH

¿Qué tipo de intervención internacional es más adecuada y efectiva para promover la seguridad y la paz en los conflictos? ¿Qué instituciones y organizaciones deberían ejecutar esa intervención? Chamblor<sup>65</sup> contrasta el tradicional alto intervencionismo occidental con el bajo intervencionismo de los discursos de seguridad y resiliencia. El declive del intervencionismo estatal-militar de los países centrales es concebido como una práctica neoliberal que no responde a la obligación moral de “responsabilidad de proteger” a las personas vulnerables de la sociedad civil. Para Chamblor, el enfoque de la seguridad humana como proyecto de creación de resiliencia y empoderamiento de los grupos vulnerables es un marco en el que pueden encajar las dos formas de intervencionismo a modo de justificación complementaria, y toda intervención militar de protección debería ir orientada a potenciar la resiliencia de la población vulnerable. Este es un discurso legítimo y correcto, pero en la realidad empírica resulta difícil observar los efectos prácticos. La intervención pacificadora y aseguradora exterior puede ser de muchas maneras, orientaciones y prioridades. A continuación, se presenta la noción de intervención civil.

En el caso de guerras, conflictos, e incluso de desastres naturales de alta escala, la intervención pública suele estar liderada por los gobiernos y agencias estatales, con sus diversos recursos — financieros, militares, información, etc.— en colaboración con grandes empresas especializadas en logística, transporte, etc. Sin embargo, en la realidad la intervención estatal y empresarial suele tener efectos indirectos no deseados, principalmente por los intereses escondidos que en muchas ocasiones acompañan a los gobiernos, los estados y las grandes empresas. Por el contrario, la intervención de los actores civiles, principalmente la ONU y ONGH, es un tipo de intervención más imparcial y neutral, con menos efectos negativos o no intencionados. Este tipo de intervención se puede denominar intervención civil o público-civil.

<sup>65</sup> CHANDLER, David, “Resilience and human security: The post-interventionist paradigm” en *Security dialogue*, n° 43.3, 2012, pp. 213-229.



La intervención civil, liderada por las ONG y organizaciones civiles, coordinadas y supervisadas por la ONU y agencias intergubernamentales, tiene más probabilidades de efectividad y legitimidad en el largo plazo. Dada la difícil cooperación interestatal en las relaciones internacionales actuales, la ONU, desde una mayor autonomía de gestión, debe seguir potenciando la incorporación y la participación de las ONG locales y globales en sus decisiones y programas, evolucionando gradualmente hacia una unión global, o de orientación global, de naciones-estado y sociedades civiles democráticas<sup>66</sup>. Las ONGH deben ver reconocido su importante papel en la promoción de la seguridad de la población<sup>67</sup>. En suma, la idea de intervención civil se refiere especialmente a la labor que las ONGH pueden realizar para la creación y el desarrollo de la seguridad societal, entendida como ausencia de violencia o riesgo. La seguridad humana integral debe basarse en una estable seguridad civil y poblacional, sustentada localmente.

### 3.2. Empoderamiento autógeno y ONGD

Si la resiliencia proactiva y positiva puede ser estimulada exteriormente, puede considerarse como un fenómeno de empoderamiento autógeno. Autógeno significa generación propia, frente a endógeno que es generación desde el interior. El empoderamiento autógeno es un empoderamiento diferente al exógeno y al endógeno. Se asume que el empoderamiento exógeno suele estar abocado al fracaso dada la falta de proximidad cultural y de legitimidad sociopolítica. El empoderamiento endógeno suele ser difícil de iniciarse en comunidades o colectivos con un relativo bajo nivel de dinamismo y con estructuras de poder excesivamente jerárquicas y verticales. En esencia, el empoderamiento autógeno se refiere al impulso o la promoción externa para crear las precondiciones o factores previos que facilitan empoderamiento endógeno.

¿Quiénes pueden ser los actores o factores externos que promueven esas precondiciones? La construcción de las precondiciones o factores propulsores del empoderamiento endógeno pueden ser facilitada por las ONGD, a través de dos mecanismos principales. Primero, generando una mayor y mejor interacción social organizada y semiorganizada entre los diferentes miembros de la comunidad o sociedad, a través de diferentes tipos de encuentros abiertos, amplios y participativos, priorizando la participación de las mujeres para buscar el necesario equilibrio de género. La teoría sociológica interaccionista argumenta que la interacción social organizada entre personas es el mecanismo y la experiencia básica para la construcción de la conciencia, la identidad y las creencias colectivas, como precondiciones para los intereses comunes y la prosperidad colectiva. Segundo, a través de la formación de personas o grupos promotores del empoderamiento endógeno, que una vez capacitadas promuevan las precondiciones desencadenantes de la participación y la autoconciencia colectiva, y el desarrollo inclusivo.

El empoderamiento autógeno puede también ser considerado como una fuente de resiliencia societal positiva, en la medida en que promueve la conciencia colectiva y la interacción social y grupal, en donde se transmiten los aprendizajes relativos a la superación de adversidades. Las ONGD pueden por tanto jugar ese papel de constructores del empoderamiento autógeno. Las capacidades de resiliencia positiva de un colectivo humano deben fundamentarse en un empoderamiento asumido como propio y auténtico. En resumen, el empoderamiento civil y

<sup>66</sup> MARTENS, Kerstin, "Civil society and accountability of the United Nations" en SCHOLTE, Jan Aart (ed.), *Building global democracy? Civil society and accountable global governance*, Cambridge University Press, 2011.

<sup>67</sup> SAUQUILLO, Francisca, *La otra cara...* op cit.

societal sentido como propio y auténtico es una precondition para la prosperidad colectiva.

## Conclusiones

Tras revisar críticamente la literatura sobre los conceptos de seguridad y resiliencia se han relacionado con la intervención internacional en regiones o países periféricos por parte de países centrales, y con las políticas de ayuda al desarrollo, con atención a la actuación de la UE.

Respecto a la seguridad, se ha relacionado con las políticas de intervención en situaciones de conflicto y riesgo. Desde el análisis de los casos de los conflictos de Congo y Colombia, se ha argumentado que, para ayudar a solucionar situaciones de conflicto violento a gran escala, la intervención internacional más efectiva en el largo plazo tiene lugar cuando la ayuda se dirige a la sociedad civil y local, en donde se aprehende la complejidad del conflicto y se construyen las bases de una reconciliación y paz. Se ha enfatizado la importancia de la seguridad civil o societal, en el que la paz o ausencia de violencia deviene de una alta participación local. Sobre esta base analítica, se ha propuesto el concepto de intervención civil, el cual enfatiza que en casos de conflictos o desastres naturales la intervención liderada por ONGH y coordinada por organismos gubernamentales dentro del marco de la ONU suele ser real o potencialmente más efectiva, especialmente en el medio y largo plazo. La seguridad o ausencia de violencia se fundamenta en la construcción local de una narrativa comprensiva y en acuerdos de pacificación y seguridad, en las que las ONG pacifistas y humanitarias locales tienen un papel central. Las ONGH de los países centrales pueden: a) promover las ONG locales para impulsar la paz y la seguridad, y b) coordinar la participación de las poblaciones locales en la resolución de los conflictos.

Respecto a la resiliencia, se ha diferenciado entre resiliencia tradicional o positiva. Se ha relacionado con el desarrollo y las políticas de ayuda al desarrollo, ilustrado con el papel de la UE respecto a la compleja crisis del Sahel en África, y el movimiento global de agricultura ecológica. Se ha subrayado que la resiliencia positiva puede ser promovida exteriormente de forma directa o indirecta, y en este sentido se ha enfatizado que el empoderamiento local puede ser estimulado por las ONGD. Sobre esta base analítica, se ha propuesto el concepto de empoderamiento autógeno, que se refiere al proceso de empoderamiento local ayudado por elementos externos pero percibido como proceso propio. Es una forma de empoderamiento con un alto nivel intersubjetivo de autonomía, o de resiliencia proactiva y positiva. Las ONGD pueden promover las condiciones para este tipo de empoderamiento, a través de dos mecanismos: a) mejorar la interacción social organizada y semiorganizada en la comunidad o sociedad local, y b) producir promotores de la participación y el desarrollo inclusivo y participativo, formando personas locales con aspiración de transformación de su comunidad.

Dos consideraciones finales sobre el alcance global y político de los argumentos. Primero, enfatizar el enfoque global de las cuestiones de seguridad y resiliencia. Desde la perspectiva del Antropoceno o Capitaloceno sobre el orden humano natural planetario hay que tener en cuenta que cada sociedad organizada en estados-naciones tiene efectos directos e indirectos sobre el orden humano-natural tanto el propio como el global común. Sin intención de ser alarmista, si se quiere quizá evitar el surgimiento de tensiones o incluso conflictos violentos por cuestiones naturales relacionados con el cambio climático, es necesario aumentar la conciencia colectiva global. Segundo, la dimensión política y moral. Los conceptos de seguridad-intervención civil y





de empoderamiento autógeno, además de poder ser elementos de una teoría del desarrollo de la seguridad humana y la prosperidad colectiva de una sociedad dentro de sus relaciones internacionales, apelan a la responsabilidad de los países centrales para ayudar a los países periféricos, muchos de ellos excolonias de imperios occidentales. En la época de los crecientes retos globales, los países centrales del mundo deben promover la construcción y el desarrollo de sociedades civiles democráticas en los países periféricos, y una forma de conseguir ese objetivo puede ser a través de la intervención civil y del empoderamiento autógeno. ●

## Bibliografía

- ABIEW, Francis K., "NGO-military relations in peace operations" en *International Peacekeeping*, n° 10.1, 2003, pp. 24-39.
- ABRAHAMSEN, Rita y WILLIMAS, Michael C., *Security beyond the state: Private security in international politics*, Cambridge University Press, 2010.
- Acción Humanitaria; concepto y evolución, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* de HEGOA: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1> [Consultado el 25 de septiembre de 2019].
- AHEDO, Manuel, "Una sociología histórica y global de la construcción del estado racionalizado de la modernidad internacional" en *Relaciones Internacionales*, n° 38, 2018, pp. 11-29.
- ALTIERI, Miguel Angel y TOLEDO, Victor Manuel, "The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants" en *The Journal of Peasant Studies*, n° 38.3, 2011, pp. 587-612.
- ARNOULD, Valerie y VLASSEROOT, Koen, "EU policies in the DR Congo: Misaligned ambitions", en KALDOR, Mary, RANGELOV, Iavor y Sabine SELCHOW (eds.), *EU Global Strategy and Human Security*, Routledge, Londres, 2018, pp. 85-102.
- AUTESERRE, Sverine, *Peaceland: Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, Cambridge University Press, 2014.
- AUTESERRE, Séverine, "Dangerous tales: Dominant narratives on the Congo and their unintended consequences" en *African Affairs*, n° 111.443, 2012, pp. 202-222.
- AUTESERRE, Séverine, "International peacebuilding and local success: Assumptions and effectiveness" en *International Studies Review*, n° 19.1, 2017, pp. 114-132.
- BARNES, Barry, *The elements of social theory*, UCL Press, Londres, 1995.
- BECK, Ulrich, *World at risk*, Polity, Londres, 2009.
- BORDÁ, Sandra y GÓMEZ, Santiago, "La Internacionalización del proceso de paz de la Habana: del aislacionismo a la contención" en Tickner A. y Bitar S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales en Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 2017, pp. 223-238.
- BRASSET, James y VAUGHAN-WILLIAMS, Nick, "Security and the performative politics of resilience: Critical infrastructure protection and humanitarian emergency preparedness" en *Security Dialogue*, n° 46.1, 2015, pp. 32-50.
- BURGUESS, J. Peter, *The Future of Security Research for the Social Science and Humanities*, European Science Foundation, Estrasburgo, 2014.
- BURGUESS, J. Peter, "Security Studies" en GUILLAUME, Xavier y BILGIN, Pinar (eds.), *Routledge handbook of international political sociology*, Routledge, Londres, 2016, pp. 233-244.
- BUZAN, Barry, *People, states & fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*, The Open University, Londres, 1982/1991.
- BUZAN, Barry, WÆVER Ole y der WILDE, Jaap, *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CASTAÑEDA, Dorly, "¿Qué significan los laboratorios de paz para la unión europea?" en *Colombia internacional*, n° 69, 2009, pp. 162-179.
- CASTAÑEDA, Dorly, *The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor*, L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, Paris, 2012.
- COMISIÓN EUROPEA: [https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa\\_en](https://ec.europa.eu/echo/where/africa/share-horn-of-africa_en) [Consultado el 24 de septiembre, 2019].
- CONTRERAS, Lara, "La resiliencia de la teoría a la práctica: un enfoque para romper el círculo del hambre", Cap. 7 en el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, IECAH, Madrid, 2012.
- CHANDLER, David, "Resilience and human security: The post-interventionist paradigm" en *Security dialogue*, n° 43.3, 2012, pp. 213-229.
- CHANDLER, David, "International state-building and the ideology of resilience" en *Politics*, n° 33.4, 2013, pp. 276-286.
- CHANDLER, David y COAFFEE, Jon, *The Routledge handbook of international resilience*, Routledge, Londres, 2016.
- CUJABANTE, Ximena, "La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia" en *Equidad*

- y *Desarrollo*, n° 26, 2016, pp. 207-222.
- DAVISON, John y AMMANN, Klaus, "New GMO regulations for old: determining a new future for EU crop biotechnology" en *GM crops & food*, n° 8.1, 2017, pp. 13-34.
- DE CONING, Cedric, "From peacebuilding to sustaining peace: Implications of complexity for resilience and sustainability" en *Resilience*, n° 4.3, 2016, pp. 166-181.
- DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio (coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015.
- DONAIS, Timothy, "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes" en *Peace & Change*, n° 34.1, 2009, 3-26.
- DONAIS, Timothy, *Peacebuilding and local ownership: Post-conflict consensus-building*, Routledge, Londres, 2012.
- FALKNER, Robert, "The political economy of 'normative power' Europe: EU environmental leadership in international biotechnology regulation" en *Journal of European Public Policy*, n° 14.4, 2007, pp. 507-526.
- FISAS, Vicente, *Introducción a los procesos de Paz*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2010.
- GAHAMA, Joseph, "Une cinquantaine d'années de conflits et de violences dans la région des Grands Lacs africains" en LUMUMBA-KASONGO Tukumbi & GAHAMA Joseph (eds.), *Peace, Security and Post-conflict Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa*, COIDERSA, Dakar (Senegal), 2017, pp. 9-28.
- GONZALEZ, Catherine, "Iniciativas de paz en Colombia" en *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, n° 10.18, 2010, pp. 35-53.
- GUBBELS, Peter, "Escaping the Hunger Cycle: Pathways to resilience in the Sahel" en *Oxfam Policy and Practice: Agriculture, Food and Land*, n° 11.6, 2011, pp. 165-288.
- GRAN, Guy, *Development by People; citizen construction of a just world*, Praeger, Santa Barbara (EUA), 1983.
- HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza, "Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz" en *Papel Político*, n° 21.1, 2016, pp. 35-56.
- JOSEPH, Jonathan, "Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach" en *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, n° 1.1, 2013, pp. 38- 52.
- JOSEPH, Jonathan, "The EU in the Horn of Africa: Building Resilience as a Distant Form of Governance" en *Journal of common market studies*, n° 52.2, 2014, pp. 285-301.
- JUNCOS, Ana E., "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" en *European security*, n° 26.1, 2017, pp. 1-18.
- KALDOR, Mary, RANGELOV, Iavor y SELCHOW, Sabine (eds.), *EU Global Strategy and Human Security*, Routledge, Londres, 2018.
- KORTEN, David C., *Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda*, Kumarian Press, West Hartford (EUA), 1990.
- KRÜGER, Marco, "Building Instead of Imposing Resilience: Revisiting the Relationship Between Resilience and the State" en *International Political Sociology*, n° 13.1, 2018, pp. 53-67.
- LANGA MARTINEZ, Laura, "El camino a la resiliencia. La llave para la convergencia de enfoques y actores" *Documento 15/2013*, IECAH, Madrid, 2013.
- LE BILLON, Philippe, *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- MAHECHA, Jimena, "Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión" en *Ciencia Política*, n° 13.26, 2018, pp. 153-181.
- MARTENS, Kerstin, "Civil Society and accountability of the United Nations" en SCHOLTE, Jan Aart (ed.), *Building global democracy? Civil society and accountable global governance*, Cambridge University Press, 2011, pp. 42-57.
- MARTIN, Mary y OWEN Taylor, "The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience" en *International Affairs*, n° 86.1, 2010, pp. 211-224.
- MARTINUSSEN, John Degenbol, *Society, state & market. A guide to competing theories of development*, MSO, Danish Association for International Cooperation, Copenhagen, 1997 (re-publicado en 2015 por HSRC Publishers).
- MEAGUER, Kate, "The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa" en *Development and Change*, n° 43.5, 2012, pp. 1073-1101.
- MUÑOZ, Francisco A. y Jorge BOLAÑOS CARMONA (eds.), *Los habitus de la paz. Teorías y prácticas de la paz imperfecta*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2011.
- MURRAY, Tonita, "Police-building in Afghanistan: A case study of civil security reform" en *International Peacekeeping*, n° 14.1, 2007, pp. 108-126.
- NEWMAN, Edward, "Critical Human Security Studies" en *Review of International Studies*, n° 36, 2010, pp. 77-94.
- NÚÑEZ, Jesús, HAGERAATS, Balder y REY, Francisco, "Seguridad Humana, recuperando un concepto necesario" en *Cuadernos del IECAH*, n. 7, Madrid, 2007.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, Madrid, 2002.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Editorial Tecnos, Madrid, 2013.
- REID, Julian, "Interrogating the Neoliberal Biopolitics of the Sustainable Development-Resilience Nexus" en *International Political Sociology*, n° 7.4, 2013, pp. 353-367.
- ROBERTSON, Alexander F., *People and the State: An Anthropology of Planned Development*, Cambridge University Press,



- 1984.
- RUTHERFORD, Ken, BREM, Stefan, Matthew, Richard Anthony y Matthew, Richard (eds.), *Reframing the agenda: the impact of NGO and middle power cooperation in international security policy*, Greenwood Publishing Group, Connecticut (EUA), 2003.
- SANAHUJA, José Antonio y SCHÜNEMANN, Julia, “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”, en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos y MENDIA AZKUE, Irantzu (eds.), *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Editorial Tecnos, Madrid, 2013, pp. 17-70.
- SAUQUILLO, Francisca, “La otra cara de la resolución de conflictos. Las ONG” en *Cuadernos de estrategia*, n° 147, 2010, pp. 141-173.
- SEN, Amartya, *Development as freedom*, Anchor Books, Nueva York (EUA), 1999.
- SHIFERAW, Bekele, TESFAYE, Kindie, KASSIE, Menale, ABATE, Tsedeke, PRASANNA, B. M. y MENKIR Adebbe, “Managing vulnerability to drought and enhancing livelihood resilience in sub-Saharan Africa: Technological, institutional and policy options” en *Weather and Climate Extremes*, n° 3, 2014, pp. 67-79.
- THE FOOD CRISIS PREVENTIVE NETWORK: <http://www.food-security.net/en/topic/global-alliance-for-resilience-agir/> [Consultado el 25 de septiembre, 2019].
- THE VIA CAMPENSINA NOTEBOOKS: <https://viacampesina.org/en/wpcontent/uploads/sites/2/2010/09/Multiple-crisis-for-small-scale-farmers.compressed.pdf> [Consultado el 30 de Septiembre, 2019].
- TUKALA, Célestin Tshimande, “Etats des Grands Lacs et privatisation de la sécurité: quel enjeu pour la gouvernance?,” en LUMUMBA-KASONGO Tukumbi & GAHAMA Joseph (eds.), *Peace, Security and Post-conflict Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa*, COIDERSA, Dakar (Senegal), 2017, pp. 299-326.
- UNIÓN EUROPEA: [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en) [Consultado el 25 de septiembre de 2019].
- UNIÓN EUROPEA, “Responsible trade in minerals from high-risk or conflict areas”: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32017R0821&qid=1542740800246> [Consultado el 27 de septiembre de 2019].
- VAUGHAM-WILLIAMS, Nick, *Critical security studies: An introduction*, Routledge, Londres, 2010.
- VERDES-MONTENEGRO ESCANÉZ, Francisco J., “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad” en *Relaciones internacionales*, n° 29, 2015, pp. 111-132.
- WALSH-DILLEY, Marygold, WOLFORD, Wendy y MCCARTHY, James, “Rights for resilience: food sovereignty, power, and resilience in development practice” en *Ecology and Society*, n° 21.1, 2016: [www.jstor.org/stable/26270348](http://www.jstor.org/stable/26270348) [Consultado el 25 de septiembre de 2019].
- WÆVER, Ole, BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten y LEMAITRE, Pierre, *Identity, migration and the new security agenda in Europe*, Pinter Publishers, Reino Unido, 1993.
- YOUNGS, R. *La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?*, FRIDE, Madrid, 2007.



# El nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso del Sahel

PABLO MORAL MARTÍN\*

## RESUMEN

Un cuarto de siglo después de la aparición del concepto, la seguridad humana apenas conserva un peso marginal en el acervo estratégico de la UE. La utilidad de sus preceptos originales ha quedado limitada a servir de orientación para la adopción de paradigmas sucedáneos, como son los casos del nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia. En este artículo nos proponemos estudiar las diferencias entre estos conceptos y cómo ha evolucionado su relevancia en los documentos oficiales y estrategias de la Unión Europea (UE). Comprobamos cómo tanto el nexo seguridad-desarrollo como la resiliencia han prevalecido por resultar más prácticos y asumibles para la UE. En ellos, Bruselas ha encontrado la justificación teórica de las intervenciones en países cuyo “subdesarrollo” es percibido como una amenaza para la seguridad europea. Un ejemplo paradigmático de ello lo encontramos en el Sahel. En esta región se han llevado a cabo múltiples iniciativas bajo estas máximas, lo que ha resultado en una priorización de las cuestiones de seguridad sobre las de desarrollo y en el consecuente trasvase de recursos predestinados al desarrollo hacia asuntos de seguridad.

## PALABRAS CLAVE

seguridad humana; nexo seguridad-desarrollo; resiliencia; Unión Europea; Sahel.

\* Pablo MORAL MARTÍN,

Doctorando en Ciencias Políticas y Jurídicas en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Graduado en RRII y Máster en Estudios Euromediterráneos por la Universidad Complutense de Madrid.

Recibido:

30/09/2019

Aceptado:

18/12/2019



## TITLE

The security-development nexus and resilience as substitutes for human security in the policies of the European Union: the case of the Sahel

## ABSTRACT

Twenty-five years after the appearance of the concept, human security barely maintains a marginal weight in the EU's strategic acquis. The utility of its original precepts has been limited to serve as an orientation for the adoption of substitute paradigms, such as the security-development nexus and resilience. In this article we aim at studying the differences among these concepts and how their importance in official documents and strategies has developed. We check how the security-development nexus as well as the resilience have prevailed by becoming more practical and acceptable for the EU. In them it has found the theoretical justification for interventions in countries whose “underdevelopment” has been perceived as a threat to European security. A paradigmatic example of this can be found in the Sahel. In this region multiple initiatives following these concepts have been carried out, which has eventually entailed a prioritization of security issues over development ones and the transfer of resources predestined to development towards security matters.

## KEYWORDS

Human security; security-development nexus; resilience; European Union; Sahel.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.004>

## Formato de citación recomendado:

MORAL MARTÍN, Pablo, “El nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso del Sahel”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 69-86.

## Introducción

Tras veinticinco años de existencia, el prestigio e influencia de la seguridad humana en las agendas políticas internacionales se ha desvanecido gradualmente<sup>1</sup>. Tras gozar de popularidad en sus primeros lustros, el concepto ha envejecido y con él su potencial normativo: cada vez resulta más infrecuente aludir a la seguridad humana para justificar políticas o intervenciones en el exterior. No obstante, simultáneamente a la decadencia del uso de este concepto, han surgido otros paradigmas que recogen, en mayor o menor medida, parte de sus preceptos atribuidos. Es por ello que, si bien la seguridad humana no ha llegado a su primer cuarto de siglo de vida con la vigorosidad que otrora atesoró, su decadente recorrido existencial ha derivado en otros enfoques que se alejan de una visión clásica de la seguridad e inciden en la interdependencia entre esta y el desarrollo: el nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia.

La evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) es un buen ejemplo de los claroscuros que ha tenido la aplicación práctica del concepto de la seguridad humana. La Unión, en general, ha sido muy timorata a la hora de abogar por la seguridad humana en sus documentos estratégicos, si bien una interpretación más complaciente podría esgrimir que sus postulados han servido de inspiración para paradigmas ulteriores. A pesar de que no ha sido frecuente desde Bruselas referirse explícitamente a la seguridad humana como base normativa de sus políticas, la reiterada alusión tanto al nexo seguridad-desarrollo como posteriormente a la resiliencia puede considerarse uno de los legados vigentes de la reconceptualización de la seguridad acaecida tras la Guerra Fría, que propició la irrupción del concepto de la seguridad humana.

En este artículo nos hemos propuesto evaluar la evolución del concepto de la seguridad humana en el acervo estratégico de la Unión Europea, tanto en significado como en relevancia. Del mismo modo, es nuestro objetivo comprobar hasta qué punto este paradigma ha sido efectivamente suplantado por otros sucedáneos. Para ello, en primer lugar, a modo de antecedentes teóricos y apoyándonos en autores prominentes, se abordará la convergencia entre la seguridad y el desarrollo y la resignificación de ambos conceptos en el escenario internacional. Posteriormente, estudiaremos la relevancia de la seguridad humana como herramienta estratégica para la elaboración de políticas por parte de la Unión Europea, mediante un análisis de los principales documentos desde que en 2003 se aprobara la Estrategia Europea de Seguridad. Y, en tercer lugar, en aras de dotar a este artículo de una mayor solidez empírica, estudiaremos el caso de las políticas de la UE hacia el Sahel, poniendo el foco a sus estrategias, objetivos y recursos destinados. Esta región, que para la UE engloba a 5 países —Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger—<sup>2</sup> se ha convertido en un laboratorio de la política de seguridad y desarrollo de la UE en el exterior<sup>3</sup> al incluir dos misiones civiles, en Níger y Malí, y también una militar en este último. La Estrategia de la UE para el Sahel no solo fue la primera impulsada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado en 2011, para una región en concreto, sino que fue la primera que

<sup>1</sup> DUFFIELD, M., "Human Security and the Development-Security Nexus. An historical overview", en *Region pratica*, 48, junio, 2017, pp.61-75.

<sup>2</sup> CONSEJO DE LA UE, *Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel*. FA Council Meeting Bruselas, 17/03/2014.

<sup>3</sup> VENTURI, Bernardo, *The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus*, Instituto Affari Internazionali, working paper 17/38, diciembre, 2019.



llevó por título “Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo”<sup>4</sup>. Con el significativo aumento de la conflictividad en los años sucesivos, el Sahel ha pasado a ser considerado por Bruselas como “una amenaza endémica”<sup>5</sup> para la Unión, “la frontera geopolítica más meridional”<sup>6</sup> de esta y “crucial”<sup>7</sup> para su seguridad. Por todo ello, el estudio de este caso nos permitirá comprobar si las tendencias establecidas en cuanto al uso y desuso de los sucesivos conceptos en la estrategia general de la UE en materia de seguridad se materializan en esta región específica, poniendo especial énfasis en el grado de utilidad concedido a la seguridad humana y en las razones subyacentes que han influido en los cambios.

## I. La convergencia entre la seguridad y el desarrollo

El concepto de la seguridad humana fue introducido en un informe del PNUD en 1994, si bien su irrupción no fue accidental ni repentina. Ya en los setenta y en los ochenta<sup>8</sup> en el ámbito académico comenzaron a surgir voces críticas con los paradigmas imperantes de seguridad internacional, por su carácter estatocéntrico y militar<sup>9</sup>. Según Mark Duffield, a partir de los ochenta, con la expansión del neoliberalismo y el declive de las competencias del estado-nación, la concepción del desarrollo y los paradigmas de seguridad comenzaron a cambiar radicalmente<sup>10</sup>. De este modo, en el Norte Global se comenzó a percibir que la mayor interconexión del sistema mundial había magnificado la internacionalización de la inestabilidad en el Sur. Los flujos de refugiados, la capacidad para obstaculizar las relaciones comerciales y la expansión de redes relacionadas con el terrorismo y otras actividades criminales podían tener un mayor impacto en el Norte<sup>11</sup>. El “subdesarrollo” pasó a considerarse un peligro, por lo que el fomento del desarrollo se convirtió en sinónimo de la búsqueda de la seguridad y al mismo tiempo, la seguridad se convirtió en un prerrequisito para conseguir el desarrollo sostenible.

Esta reconceptualización de la seguridad y el desarrollo propició, en los últimos años de los ochenta y la primera mitad de los noventa, la ampliación del concepto de seguridad con versiones más integrales y multifacéticas que atendían a elementos políticos, económicos, sociales y medioambientales, superando la concepción unidimensional de la seguridad nacional y las limitaciones de la seguridad colectiva<sup>12</sup>. Ejemplo de ello son las nociones de *seguridad cooperativa*<sup>13</sup>, *seguridad global*<sup>14</sup> o *seguridad democrática*<sup>15</sup>; y en la misma línea podemos añadir la aparición del

<sup>4</sup> SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE), *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, 2016.

<sup>5</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *A Coherent EU Strategy for the Sahel*, DG External Policies, Bruselas, 2012, p.20.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>7</sup> CONSEJO DE LA UE, *EU Sahel Strategy. Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, p.4.

<sup>8</sup> SANHAUJA, José. y SCHUNEMANN, Julia., “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda” en SANHAUJA, J. (coord.): *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, ICEI, Madrid, 2012.

<sup>9</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, N.º. 76, 2006, pp.59-77.

<sup>10</sup> DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Catarata, Madrid, 2001.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>12</sup> SANHAUJA, J, et. al., “El nexo seguridad...” *op.cit.* p.25.

<sup>13</sup> La cooperación entre los estados para resolver problemas y amenazas comunes, particularmente aquellos de carácter no estatal. En MIHALKA, Michael, “Cooperative Security in the 21st Century”, en *Connections* Vol. 4, No. 4, 2015, pp. 113-122

<sup>14</sup> “Una condición en la que la humanidad posee un patrón estable de estructuras y procesos, con instituciones, actitudes y comportamientos asociados, que trabaja hacia la reducción y la eliminación de amenazas de alcance global”. En KALDOR, Mary, y RANGELOR, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, 2014.

<sup>15</sup> Este término fue adoptado por el Consejo de Europa tras el fin de la Guerra Fría y con él se procuraba la seguridad de las democracias

concepto de *estados frágiles*<sup>16</sup> o *fallidos*<sup>17</sup>. Este surgimiento de nuevos paradigmas fue propiciado por las grandes transformaciones acontecidas en el contexto internacional. El fin de la Guerra Fría había hecho disminuir el riesgo de enfrentamiento nuclear entre las dos grandes potencias, del mismo modo que cada vez se hacían más infrecuentes los conflictos convencionales entre distintos estados<sup>18</sup>. En los ochenta y noventa los conflictos más usuales fueron conflictos civiles intraestatales producidos en contextos de crisis humanitarias<sup>19</sup>, por lo que se puso de manifiesto que, como argumenta Pérez de Armiño:

“Las amenazas eran más internas que externas, se derivaban en gran medida de factores socioeconómicos más que militares, afectaban a personas vulnerables más que al estado y este era muchas veces fuente de inseguridad y violencia”<sup>20</sup>.

Entre todos los conceptos surgidos entonces, el más relevante acabó siendo, en primera instancia, la seguridad humana, que comenzó a ocupar un papel central en el mundo académico y en la política exterior de países y organizaciones internacionales<sup>21</sup>. Su principal innovación era la modificación del enfoque estatocéntrico de la seguridad tradicional para situarlo en el individuo. Estar libres frente al temor y libres frente a las necesidades eran las máximas de esta nueva perspectiva, que concebía la seguridad desde una óptica multifacética, al abarcar siete ámbitos: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunal y política<sup>22</sup>.

Sin embargo, el concepto partía de inicio con una serie de desventajas: su carácter amplio y multidimensional lo hacía ambiguo, vago y operativamente dificultoso. Es por ello que a la hora de llevarlo a la práctica, frecuentemente los decisores políticos lo han acotado de acuerdo a sus intereses. Fruto de esta limitación, desde los primeros años de vigencia de la seguridad humana se abrieron dos tendencias respecto a su aplicación: la versión amplia, correspondiente en mayor medida con la totalidad de sus preceptos; y una versión restringida que se centra en la protección frente al temor, habitualmente asociado a la violencia y el conflicto<sup>23</sup>. Dentro del enfoque amplio, Pérez de Armiño<sup>24</sup> considera que existen dos dimensiones. Una dimensión cuantitativa, enfocada

---

liberales ante el “nacionalismo agresivo” o las ideologías “intolerantes y totalitarias”. En CONSEJO DE EUROPA, *Declaration of the Council of Europe's First Summit*, Viena, octubre de 1993. Disponible en: [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_of\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_s\\_first\\_summit\\_vienna\\_9\\_october\\_1993-end7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_of_the_council_of_europe_s_first_summit_vienna_9_october_1993-end7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3.html). Última consulta el 20/11/2019

<sup>16</sup> Los estados frágiles eran aquellos que no lograban ejercer la soberanía jurídica y empírica, es decir, la habilidad de controlar los medios de la violencia dentro de un territorio y de ejercitar una autoridad legítima con el fin de proveer un cierto grado de bienestar a sus ciudadanos. En SPEAR, Joanna, WILLIAMS, Paul, *Security and development in global politics. A critical comparison*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2012 p:19.

<sup>17</sup> Según HELMAN, Gerald y RATNER, Steven, en “Saving Failed States” en *Foreign Policy* No. 89, pp. 3-20, 1992, eran aquellos estados que eran incapaces de funcionar como una entidad independiente y se caracterizaban por los conflictos civiles, el colapso del Gobierno y la privación económica. Otras definiciones posteriores incluyen los estados profundamente conflictivos, con fracturas sociales y étnicas, donde el Gobierno no puede garantizar la seguridad ni tampoco controlar las fronteras (ROTBURG, Robert, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators” en *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

<sup>18</sup> ALBRECHT, Ulrich, et. al., *A human security doctrine for Europe: the Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 2004.

<sup>19</sup> CHRISTIE, Ryerson., “Critical Voices and Human Security: to Endure, to Engage or to Critique?”, en *Security Dialogue*, n.º 41, 2010. Entre los ejemplos más paradigmáticos de ello destacan las guerras civiles en Etiopía (1974-1991) o en Somalia (desde 1991).

<sup>20</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, K., *¿Más allá de la seguridad humana? desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad* en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. N.º. 1, 2012, págs. 235-308.

<sup>21</sup> SPEAR, J., WILLIAMS, P., *Security and op. cit.* p.13.

<sup>22</sup> PNUD, *Human Development Report 1994*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1994.

<sup>23</sup> NEWMAN, Edward, “Critical Human Security Studies”, en *Review of International Studies*, n.36, 2010, p. 80.

<sup>24</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, K., El concepto y el uso..., *op.cit.*





en la provisión de las necesidades materiales para garantizar la subsistencia —alimentos, salud, vivienda o educación—; y una dimensión cualitativa, de carácter político, que recoge aspectos vinculados a la dignidad humana como la participación en los asuntos de la comunidad o la autonomía personal. Por su parte, el enfoque restringido fue el que acabó imponiéndose con más frecuencia en las agendas internacionales, en ocasiones reducido a una versión minimalista que asociaba la seguridad humana con la amenaza extrema del genocidio y los crímenes de lesa humanidad<sup>25</sup>.

Además de sus limitaciones a la hora de llevarlo a la práctica, a la progresiva merma de la popularidad del concepto contribuyó, por un lado, que sirviese de justificación teórica del creciente intervencionismo de Naciones Unidas en países del Sur en la década de los noventa<sup>26</sup>; y por otro, el advenimiento de la guerra global contra el terror preconizada por Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre en Nueva York. Tras el 11-S, el vínculo causal entre pobreza y mala gobernanza con el conflicto fue reinventado para dar explicaciones del terrorismo en los países del Sur<sup>27</sup> y, en consecuencia, las políticas de desarrollo se redefinieron en clave antiterrorista<sup>28</sup>. La narrativa conservadora impulsada por EEUU trató de subordinar la seguridad humana a las necesidades de pacificación de los países considerados una amenaza<sup>29</sup>, contribuyendo a la debilitación del concepto, a su instrumentalización y, en última instancia, a su progresivo desuso.

Otra de las tendencias que se asentaron con frecuencia tras el 11-S fue la explícita alusión al nexo seguridad-desarrollo<sup>30</sup>. Esta idea, más que novedosa, venía a reforzar la tendencia preexistente de vincular la seguridad al desarrollo y viceversa. Bajo este prisma, el Norte Global podía interpretar que en contextos donde ni la seguridad ni el desarrollo fuesen alcanzables el nexo resultaría disfuncional, lo que en última instancia supondría una amenaza para la seguridad nacional de los países desarrollados. Por tanto, la noción del nexo también incidía en la idea del alivio de la pobreza en el Sur Global como medida de contrainsurgencia en el Norte, y el desarrollo y la buena gobernanza, consecuentemente, se convirtieron en instrumentos para contener el “peligro” que representaban las condiciones de los países del Sur<sup>31</sup>.

De esta manera, el potencial normativo de la seguridad humana quedó en buena medida reducido. Ciertamente es que, en general, los Gobiernos estatales y las organizaciones internacionales asumieron visiones más amplias y desarrollistas de la seguridad, pero fue compatible con un refuerzo de la noción de seguridad nacional en los países occidentales<sup>32</sup>. El nexo seguridad-

<sup>25</sup> SANHAUJA *et al.*, “El nexo seguridad...” *op.cit.* p.44.

<sup>26</sup> DUFFIELD, M., “Human Security and the Development-Security Nexus. An historical overview”, en *Region pratica*, 48, junio, 2017, pp.61-75.

<sup>27</sup> BUUR, L. *et al.*, *The Security-Development nexus. Expressions of sovereignty and securitization in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitute, HSRC Press, Cape Town, 2007

<sup>28</sup> SANHAUJA, J., *et al.* “el nexo seguridad-desarrollo...” *op.cit.* p.60.

<sup>29</sup> Tras el 11-S el concepto de estados fallidos cobró protagonismo al convertirse en una amenaza para Occidente. Por ejemplo, Afganistán, paradigma de estado fallido, se convirtió el principal receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo en la década de los 2000. En CALL, Charles, “The Fallacy of the ‘Failed State’” en *Third World Quarterly*, Vol.29, n.8, 2008.

<sup>30</sup> Un nexo es una red de conexiones entre ideas, procesos u objetos separados que implica un número indefinido de posibles vínculos y relaciones. En STERN, Maria, OJENDAL, Joakim, “Exploring the security-development nexus”, en ARMER, Ramses, OJENDAL, J., SWAIN, Ashok, *The Security-development Nexus: Peace, Conflict and Development*, Athem Press, Londres, 2013, p.27.

<sup>31</sup> *Ibidem.* p.18.

<sup>32</sup> O, alternativamente, como propone Sanhauja “seguridad internacional”, como suma de la seguridad nacional de determinados países. En SANHAUJA *et al.*, “El nexo seguridad...” *op.cit.* p.32.

desarrollo se convirtió en un paradigma utilitario que conllevó, por un lado, la primacía del ámbito de la seguridad, al quedar subordinada la agenda de desarrollo a la política exterior y de defensa de los países occidentales<sup>33</sup>. Y, por otro lado, la elusión del cuestionamiento de las estructuras de poder estatales, pues más allá de aspirar al refuerzo de las instituciones, las políticas impulsadas no implicaban una crítica profunda ni a estas ni al estado ni a las relaciones socioeconómicas imperantes dentro de este<sup>34</sup>. Los Gobiernos eran un interlocutor necesario y se trabajaba a través de instituciones existentes a fin de afrontar las manifestaciones de inseguridad, lo que acabó reforzando las estructuras que contribuían a esta<sup>35</sup>.

Este abandono del ideal de la seguridad humana en su versión amplia prevaleció con la aparición del concepto de resiliencia, que ha adquirido gran popularidad y relevancia, particularmente en el último lustro. Proveniente de otros ámbitos científicos<sup>36</sup>, una de sus características es que resulta muy vago y maleable, lo que lo hace también fácilmente adaptable a contextos muy diversos<sup>37</sup>. Para uno de los autores más prolíficos en la materia, David Chandler, la resiliencia es la capacidad interna de las sociedades para lidiar con las crisis, poniendo el énfasis en el desarrollo de la autoorganización y de las capacidades internas más que en la provisión externa de ayuda, recursos o soluciones políticas<sup>38</sup>.

La emergencia de la resiliencia como paradigma vino a demostrar el fracaso de las estrategias intervencionistas *top-down* —de arriba hacia abajo— de los noventa y los dos mil, que pretendían mediante la coerción y la condicionalidad instalar un modelo de gobernanza liberal a imagen y semejanza de Occidente<sup>39</sup>. Una de sus novedades es que es un concepto orientado a las sociedades más que a los estados, al seguir una lógica de abajo hacia arriba que, no obstante, es compatible, teóricamente, con el tradicional modelo de arriba hacia abajo. A pesar de que sus partidarios lo encuentran más cercano al concepto de la seguridad humana original<sup>40</sup>, al no poner el foco en la seguridad estatal, sus críticos consideran que esta reorientación ha trasladado la responsabilidad del desarrollo a las comunidades locales y ha servido de justificación para los recortes del presupuesto destinado al desarrollo en tiempos de austeridad<sup>41</sup>. Asimismo, también se reprocha que la atención haya dejado de ponerse en las causas estructurales y para trasladarse a cómo lidiar con las consecuencias, evitando, una vez más, cuestionar el sistema de gobierno neoliberal, y contribuyendo al progresivo abandono de la democratización y el respeto a los derechos humanos como objetivos para alcanzar el desarrollo y la seguridad<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.33.

<sup>34</sup> BELLAMY, Alex, MCDONALD, MATT, "The Utility of Human Security": Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow", en *Security Dialogue*, vol.33, 3, 2002, p.373.

<sup>35</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, K., *¿Más allá de la seguridad humana?... op.cit.*

<sup>36</sup> La psicología fue el ámbito pionero en utilizar la resiliencia, referida a la capacidad de los individuos para vencer las adversidades. También se ha aplicado en ciencias sociales, medioambientales, ingeniería y sistemas socio-ecológicos. BROWN, Katrina, *Resilience, development and global change*, Nueva York, Routledge, 2016.

<sup>37</sup> JUNCOS, Ana, "Resilience as the new EU foreign policy: a pragmatist turn?", en *European Security*, 26:1, 2017, 1-18.

<sup>38</sup> CHANDLER, D., "Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitising Intervention to Resilience", en *Stability: International Journal of Security and Development*, 4, pp. 1-14, 2015.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> CHANDLER, D., "Resilience and human security: The post-interventionist paradigm" en *Security Dialogue*, 43(3), 2012, 213-229.

<sup>41</sup> WAGNER, Wolfgang, ANHOLT, Rosanne, "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?", en *Contemporary Security Policy*, 37:3, 2016, 414-430 p. 416.

<sup>42</sup> SCHMIDT, Jessica, "Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance" en *European Journal of International*



## 2. La evolución del concepto de la seguridad humana en el acervo estratégico de la Unión Europea

Desde los albores del siglo XXI, la Unión Europea mostró su compromiso por adoptar una visión amplia de la seguridad, ilustrado en la recurrencia al nexo seguridad-desarrollo en sus documentos oficiales. Sin embargo, este hecho no ha implicado la incorporación de la seguridad humana como un pilar básico de su narrativa estratégica, a pesar de que parte de sus principios la subyacen implícitamente.

Los ejemplos de esta indefinición se han sucedido en cada estrategia publicada, lo que ha contribuido a *añadir ambigüedad al uso del concepto de la seguridad humana* y a coartar desde el inicio su potencial normativo. En 2003, la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES) acogía la noción de que “la seguridad es una precondition del desarrollo” y concebía a los estados fallidos como una de las “amenazas clave” para la Unión<sup>43</sup>. Sin embargo, la EES ni siquiera mencionó en ninguna ocasión el concepto de seguridad humana. Además, si bien es cierto que iba en consonancia con determinados preceptos de este, se mostró elusiva respecto a otros de ellos, particularmente los correspondientes a las condiciones democráticas y de derechos humanos. De este modo, la tarea fijada por la UE se limitó simplemente a “promover un anillo de países bien gobernados desde el este hasta el Mediterráneo”<sup>44</sup>, sin precisar en las condiciones que necesitaba un estado para estar “bien gobernado”.

En los años posteriores a la Estrategia Europea de Seguridad, dos grupos de estudio externos a la Unión, bajo requerimiento del Alto Representante Javier Solana, presentaron sendos informes sobre las capacidades de la UE en el ámbito de la seguridad. Ambos exhortaron a los decisores europeos a adoptar el concepto de seguridad humana como doctrina estratégica en su política exterior y de seguridad. El primero de ellos, de 2004, el informe de Barcelona *A Human Security Doctrine for Europe*, esgrimía que la política de seguridad de la Unión debería estar construida sobre la seguridad humana entendida como la libertad de los individuos frente a las inseguridades básicas causadas por las violaciones de derechos humanos<sup>45</sup>. En la misma línea, el segundo de ellos, de 2007, conocido como el informe de Madrid y titulado *A European way of security*, instaba a definir una manera distintiva de seguridad europea basada en los principios de la seguridad humana<sup>46</sup>.

Es difícil medir cuán exitosos e influyentes fueron estos documentos, pero lo cierto es que tras ellos la Unión comenzó a incorporar, aunque de manera muy tímida y sucinta, el concepto de seguridad humana. Tras el informe de Barcelona, el Consenso Europeo sobre Desarrollo recogía que la Unión apoyará “la seguridad humana de las personas en situación de pobreza”<sup>47</sup>. Sin embargo, esta primera aproximación a la seguridad humana resultaría muy accesoria y limitada, dado que ocupaba una posición marginal en el documento —solo es mencionada dos veces— y

---

*Relations*, Vol. 21, Issue 2, 2015.

<sup>43</sup> CONSEJO EUROPEO, *A secure Europe in a better World. European Security Strategy*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> ALBRECHT, Ulrich, et. al., *A human security doctrine* op.cit.

<sup>46</sup> ALBRECHT, U., et. al., *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*, Human Security Study Group, Madrid, 2007.

<sup>47</sup> DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (DOUE), *Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la UE “El Consenso Europeo sobre Desarrollo”*, 24/02/2006 C 46/01.

quedaba confinada al ámbito de severa vulnerabilidad. Por el contrario, lo más notorio de este documento es que resulta una contrapartida a la EES. Si esta última manifestaba una concepción de la seguridad vinculada al desarrollo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo reforzó este nexo al incorporar cuestiones de seguridad. En concreto, el documento establecía que la Unión redoblaría “sus esfuerzos en materia de prevención de conflictos” y respaldaría “la prevención de la fragilidad del estado mediante reformas en materia de gobernanza, el estado de derecho, medidas de lucha contra la corrupción y la creación de instituciones estatales viables”<sup>48</sup>. Más adelante, en el documento se aseveraba que “no habrá desarrollo ni erradicación de la pobreza sin paz ni seguridad, y sin desarrollo ni erradicación de la pobreza no habrá paz duradera”<sup>49</sup>.

Por otro lado, meses después del Informe de Madrid, en 2008, en otro informe elaborado por el Consejo Europeo sobre la implementación de la EES, la UE por primera vez admitía que había trabajado con el propósito de “construir seguridad humana”<sup>50</sup>. En la última parte del informe, además, se instaba a mantener “un enfoque basado en las personas coherente con el concepto de seguridad humana”<sup>51</sup> en las actividades de la PESC. No solo era la primera gran evidencia de aceptación e internalización del concepto por parte de la Unión<sup>52</sup>, sino también la primera vez que el Consejo mostraba un compromiso firme con el concepto. No obstante, la seguridad humana quedó lejos de resultar una prioridad estratégica dentro de la PESC según este documento, que solo la menciona de manera escueta en dos ocasiones. Por el contrario, en línea con el Consenso sobre Desarrollo, el informe *sí que otorgaba una mayor preponderancia al nexo seguridad-desarrollo*, al que mencionaba de manera explícita como una línea estratégica para “construir estabilidad en Europa y más allá”, dado que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz ni seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no habrá paz sostenible”<sup>53</sup>.

Sin embargo, la recurrencia del nexo seguridad-desarrollo también decaería paulatinamente en los documentos de la Unión, y la nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, publicada en 2016, puso en evidencia su relevación por el concepto de resiliencia. Este documento, a diferencia de su predecesora de 2003, sí mencionaría la seguridad humana. De hecho, la UE reconocía tenerla como objetivo complementario del renovado “enfoque integral” a los conflictos: “cuando surgen conflictos violentos [...], la UE se involucrará en una manera práctica de construcción de paz, y fomentará la seguridad humana mediante un enfoque integral”<sup>54</sup>. Más tarde, también reconoce que ante la relación que guardan las amenazas exteriores e interiores, existe “un interés mayor en prevenir conflictos, promover la seguridad humana y abordar las causas radicales de inestabilidad”<sup>55</sup>.

Sin embargo, a pesar del aparente mayor peso otorgado a la seguridad humana en

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.46/4.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> CONSEJO EUROPEO, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World* -, Bruselas, diciembre de 2008, S407/08, p.2.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>52</sup> CHRISTOU, G., “The European Union’s human security...” *op.cit.*

<sup>53</sup> CONSEJO EUROPEO, *Report on the...* *op.cit.* p. 8.

<sup>54</sup> SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE), *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, 2016, p.9.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.14.



comparación con los documentos anteriores, el concepto sigue resultando secundario y reducido a la versión restringida, al quedar de nuevo asociado a situaciones de extrema inseguridad. Además, en este caso se ve fagocitado por el de resiliencia, que es mencionado —junto con resiliente— hasta en cuarenta ocasiones, definida como “la capacidad de los estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas”<sup>56</sup>. Si bien la irrupción de este concepto es anterior, la Estrategia Global le otorga una relevancia inusitada. Por un lado, se convirtió en una parte esencial del giro pragmático que la UE pretendía dar a su política exterior<sup>58</sup>: “un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años”<sup>59</sup>. Por otro, la introducción de este concepto conllevó la modificación del tradicional nexo seguridad-desarrollo, al invertirse la relación de causalidad entre ambos conceptos<sup>60</sup>: “los estados son resilientes cuando las sociedades sienten que viven cada vez mejor y tienen esperanza en el futuro”. Esta concepción, unido a la novedad de simultanear los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, también se percibe posteriormente en una aseveración que incluye la democracia como virtud de un estado resiliente:

La UE se propone fomentar la resiliencia en las regiones vecinas. Un estado resiliente es un estado seguro, y la seguridad es esencial para la prosperidad y la democracia, pero también es cierto lo contrario. [...] Una sociedad resiliente en la que se den la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible constituye el núcleo de un estado resiliente<sup>61</sup>.

### 3. La estrategia de la UE hacia el Sahel: la irrelevancia de la seguridad humana ante el nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia

El Sahel se ha convertido en la última década en una de las regiones donde la Unión Europea ha incidido con mayor vigorosidad en el ámbito de la seguridad y el desarrollo. En línea con la concepción de peligrosidad de los estados frágiles para Occidente y a raíz del incremento de conflictividad en la región<sup>62</sup>, en los últimos años de los dos mil la preocupación europea sobre

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>57</sup> Ciertamente no era la primera ocasión en la que la Unión Europea introdujo este concepto. En 2012, la Comisión elaboró el “Enfoque de la Unión Europea para la resiliencia”, una comunicación al Parlamento y el Consejo que fue sucedida por “Las conclusiones del Consejo sobre el enfoque de la UE para la resiliencia”. Tras ellos, la Comisión elaboró el documento de trabajo “Plan de Acción para la resiliencia en países propensos a las crisis 2013-2020”.

<sup>58</sup> JUNCOS, Ana, “Resilience as the new...” *op.cit.*

<sup>59</sup> SEAE, *Estrategia Global...* *op.cit.* p.12.

<sup>60</sup> WAGNER, W., ANHOLT, R., “Resilience as the EU...” *op.cit.* p. 416.

<sup>61</sup> SEAE, *Estrategia Global...* *op.cit.* p.23.

<sup>62</sup> En Mauritania se produjeron dos golpes de estado: en 2005 y, tras una breve experiencia democrática, también en 2008. Su perpetrador, Mohamed Uld Abdelaziz, acabó siendo apoyado por la Unión Europea tras su controvertida victoria en las elecciones de 2009 (“EU resumes development cooperation with Mauritania” en Relief Web, 25/01/2010, disponible en: <https://reliefweb.int/report/mauritania/eu-resumes-development-cooperation-mauritania>, última consulta el 21/11/2019). En Níger, de 2007 a 2009 aconteció la segunda rebelión tuareg protagonizada por el Movimiento de Nígerinos por la Justicia, que entre otras cuestiones reclamaba un reparto más equitativo de los beneficios del uranio, de cuya explotación la empresa francesa Areva ostentaba el monopolio (GRAHAM, Franklin, What the Nigerien coup d'état means to the world Review of African Political Economy Vol. 37, No. 126, 2010, pp. 527-532, y FLYNN, Daniel, DE CLERQ, Geert, *Atomic Split. Areva in Niger*, Reuters, Special report, 2014). En 2010, se produjo un golpe de estado que depuso al Gobierno e instauró una junta que fue aceptada por la UE y particularmente por Francia, que en el año previo había tenido una serie de desavenencias con el Presidente Tandja a causa del uranio (en BAUDAIS, Virginie and CHAUZAL, Grégory, “Briefing: the 2010 coup d'état in Niger: a praetorian regulation of politics?” en African Affairs Vol. 110, No. 439 (abril 2011), pp. 295-304). Por su parte, Chad estaba inmerso en una guerra civil (2005 – 2010), así como sus vecinos Sudán y la República Centroafricana. En el caso chadiano, el Presidente Idriss Deby logró mantenerse en el poder con la ayuda del ejército francés (BONO, Giovanna, “The EU’s Military Operation in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives?” en Journal of Intervention and Statebuilding, 5:1, 23-42, 2011). Por último, el norte de Malí se había convertido en un lugar propicio para el merodeo de redes terroristas originadas en la guerra civil argelina (1991 - 2002), como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, que refundado en 2007 como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) secuestró en la región hasta a 25 ciudadanos europeos entre 2008 y 2011 (En DIEZ, Jesús, “Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista” en Cuaderno de Estrategia 176 del IIEE,

esta se acrecentó<sup>63</sup>. En 2011, el recién inaugurado Servicio Europeo de Acción Exterior lanzó su primera estrategia para la seguridad y el desarrollo de una región específica: la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel. Esta vendría a inaugurar unos años de sucesivas iniciativas intervencionistas por parte de Bruselas, lo que ha convertido a la región africana en un ejemplo paradigmático de la aplicación de las diferentes doctrinas estratégicas adoptadas por la Unión en su acervo estratégico. Por tanto, la evolución de las políticas europeas hacia el Sahel sirve para ilustrar la inicial preponderancia del ambiguo nexo seguridad-desarrollo; la escasa relevancia estratégica del concepto de la seguridad humana; y, posteriormente, la irrupción de la resiliencia como paradigma alternativo.

En primer lugar, en el primer párrafo de la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo de 2011 ya se recoge que “la seguridad y el desarrollo en el Sahel no pueden ser separados” y que “la UE tiene un gran papel que desempeñar para conseguir un entorno más seguro en la región, donde el desarrollo pueda tener lugar y donde los intereses de los ciudadanos de la Unión estén también protegidos”<sup>64</sup>. Esta afirmación inicial denota, por un lado, la justificación de la idoneidad de la intervención europea en el Sahel; y, por otro lado, la subordinación de las iniciativas en la región a las prioridades de la propia seguridad de la UE<sup>65</sup>. Otras partes del texto invitan a reforzar esta idea, pues el objetivo común de la coordinación europea debía ser “reforzar la seguridad y el desarrollo —del Sahel— para así fortalecer la seguridad de la propia Unión”<sup>66</sup>. Además de ello, la Estrategia destaca por el escaso empleo tanto del concepto de la seguridad humana, solo mencionado en una ocasión, como el de la resiliencia, también nombrado una vez. En cuanto a la seguridad humana, aparece en referencia al desafío que representaban la falta de seguridad y de estado de derecho: “estos Estados —sahelianos— tienen insuficientes capacidades [...] para asegurar la seguridad humana”<sup>67</sup>. En este caso, vuelve a observarse la asociación del concepto a situaciones de vulnerabilidad extrema, y, además, queda subordinado a la capacidad de provisión de los estados. Por su parte, el concepto de resiliencia es utilizado como parte de la estrategia de lucha contra el extremismo violento y la radicalización, dado que la UE aspiraba a “reforzar la resiliencia de las sociedades para contrarrestar el terrorismo”<sup>68</sup>.

Sin embargo, poco después de la publicación de la Estrategia, el panorama regional cambió drásticamente. En el contexto de las revueltas árabes de 2011, Libia se sumió en una guerra civil en la que más de una decena de países de la UE participaron en el marco de una intervención militar coordinada por la OTAN y avalada por Naciones Unidas<sup>69</sup>. Esta intervención, si bien contribuyó al derrocamiento de Muamar el Gadafi, no propició la pacificación del país. Al contrario, el Estado

---

2015, Ministerio de Defensa, Madrid; y ECHEVERRÍA, Carlos, AQMI y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento, Documento de investigación 02/2013 IEEA, 2013, Madrid).

<sup>63</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *A Coherent EU Strategy... op.cit.*

<sup>64</sup> SEAE, *Strategy for security and development in the Sahel*, Bruselas, 2011.

<sup>65</sup> MARÍN, Ainhoa, “Políticas de la Unión Europea en el Sahel: una mirada económica para un enfoque más allá de la seguridad” en PUIG, Oriol y ROCA, Albert (eds.), *El Sahel de las gentes. Más allá del síndrome de la seguridad*, Monografías CIDOB, Barcelona, 2019.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.7.

<sup>69</sup> Avalada por la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Liderada por Reino Unido, Francia y EEUU, en la intervención también participaron, con menor grado de implicación, estados miembro como Dinamarca, Italia, Bélgica, Países Bajos, Polonia, España, Suecia, Grecia, Rumanía y Bulgaria. LINDSTRÖM, Madeleine, ZETTERLUND, Kristina, *Setting the Stage for the Military Intervention in Libya*, FOI, R3498—SE, Suecia, 2012.



libio se desmoronó, agravando la inestabilidad de la región del Sahel, y el conflicto se reavivó a partir de 2014. Tras la derrota de Gadafi, rebeldes tuaregs del norte de Malí se beneficiaron tanto del retorno de combatientes como del saqueo del arsenal del Ejército libio y, unidos en el Movimiento de Liberación Nacional de Azawad, se levantaron en armas para proclamar la independencia de la región septentrional del país en abril de 2012<sup>70</sup>. Un mes antes, en la capital, Bamako, se produjo un golpe de estado militar que derrocó al Gobierno democrático vigente en marzo<sup>71</sup>. Posteriormente, en junio, los yihadistas de Ansar Dine cooptaron la rebelión del MLNA, proclamaron la *sharia* en Azawad, y, en enero de 2013, lanzaron una ofensiva contra Bamako, a la que Francia respondió militarmente con la Operación Serval<sup>72</sup>.

Esta sucesión de acontecimientos hizo reaccionar a la UE. En agosto de 2012 Bruselas lanzó la misión civil para la construcción de capacidades EUCAP Sahel Níger<sup>73</sup>, y en diciembre, el Consejo Europeo aprobó la misión militar para contribuir a la formación de las Fuerzas Armadas de Malí, EUTM Malí<sup>74</sup>. Además, ese mismo mes se lanzó la Alianza Global para las Iniciativas de Resiliencia en el Sahel y África occidental (AGIR), que reunía a Gobiernos, organizaciones regionales, donantes y ONG “para el refuerzo de la nutrición, de la agricultura, la productividad y la gobernanza alimentaria”<sup>75</sup>. Esta iniciativa supuso la puesta en marcha del todavía incipiente concepto de resiliencia<sup>76</sup>, que en este caso quedaba condicionado por el grave contexto de crisis de nutrición y alimentos presente en la zona<sup>77</sup>.

En la práctica, estos cambios en la estrategia y el discurso de la Unión propiciaron que los asuntos de seguridad se inmiscuyeran en los de desarrollo, siendo un claro ejemplo de ello las modificaciones realizadas en los respectivos Planes Indicativos Nacionales (PIN) elaborados por Bruselas para cada país. Con la renovación del presupuesto europeo en 2014 y, consecuentemente, la renovación del propio Fondo Europeo de Desarrollo —encargado de financiar los PIN—, tanto el desembolso como el destino de las partidas asignadas a los países sahelianos variaron sustancialmente. Quedó confirmado que determinadas partidas tradicionalmente relacionadas con el ámbito de la seguridad habían quedado enmarcadas en los dominios del FED. En primer lugar, las partidas correspondientes a la gobernanza, presentes en el PIN 2009–2013 de cada país, quedarían sustituidas y ampliadas bajo la nomenclatura de “refuerzo del estado de derecho” en cuatro de los cinco países —la excepción fue Burkina Faso—. Esta sección pasó a ser la principal beneficiaria del 11º FED en los casos de Níger —en el que aparece desglosada en tres

<sup>70</sup> Díez, J., “Malí, obstáculos y respuestas para enfrentar una amenaza compleja”, en *Panorama geopolítico de los conflictos*, IEEA, Madrid, 2018.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Lanzada en agosto de 2012 tras la Decisión 2012/392/PESC del Consejo, se convirtió en la segunda misión EUCAP de la historia, tras la de Somalia, establecida apenas días antes.

<sup>74</sup> CONSEJO DE LA UE, Main results of the 3209th Council meeting (en línea), Bruselas, 10 de diciembre, p.16. Disponible en: <https://goo.gl/T4YLWD>. Última consulta: 18/09/2019.

<sup>75</sup> COMISIÓN EUROPEA, *AGIR- Building resilience in the Sahel and West Africa*. ECHO Factsheet. (En línea). Disponible en: <https://goo.gl/kY2JDC>. Última consulta: 18/09/2019

<sup>76</sup> Definido como “la capacidad de hogares, familias y sistemas vulnerables de hacer frente a la incertidumbre y al riesgo de shocks, de resistir y responder efectivamente a los shocks, así como de recuperarse y adaptarse de una manera sostenible”. *Ibidem*.

<sup>77</sup> Según la UE, las crisis de nutrición y alimentos se han sucedido en los años 2005, 2008, 2010, 2012, 2017, 2018 y 2019. En 2012 se estimaba que 18,7 millones de personas estaban en situación de inseguridad alimentaria. En COMISIÓN EUROPEA, 2012 Sahel Food & Nutrition Crisis: ECHO's response at a glance. Disponible en: [https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/ECHO\\_2012\\_Response\\_Sahel\\_Crisis\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/ECHO_2012_Response_Sahel_Crisis_en.pdf). Última consulta: 21/11/2019.

subpartidas<sup>78</sup>— y Malí y la segunda partida en importancia en el caso de Mauritania.

El sector concerniente al “refuerzo del estado de derecho”, según los PIN, quedó ampliado con objetivos que se expresaban como prioritarios en los tres países objeto de la Estrategia: el control efectivo del territorio y la lucha contra el crimen organizado —en el caso mauritano—<sup>79</sup>; la seguridad, la consolidación de la paz y el apoyo a las regiones afectadas por conflictos —según el PIN nigerino—<sup>80</sup>; y la restauración de la seguridad, el refuerzo de las capacidades de las fuerzas y de los sistemas de seguridad —en el caso de Malí—<sup>81</sup>. Junto a ello, el PIN de Chad también contiene como un objetivo prioritario “contribuir a la consolidación de la paz” y el “refuerzo de la seguridad ante una situación de fragilidad”<sup>82</sup>, mientras que el de Burkina Faso, único país que conservó la sección de “gobernanza” en el PIN de 2014, incluyó como novedad el objetivo, dentro de esta, del refuerzo del estado de derecho y los mecanismos de seguridad<sup>83</sup>. Estas transformaciones no solo fueron nominales, sino cuantitativas. La cuantía destinada al refuerzo del estado de derecho superó con creces aquella destinada a la gobernanza en todos los países menos Chad<sup>84</sup>.

Esta preeminencia de la seguridad se afianzaría con la publicación del Plan de Acción Regional para el Sahel (2015-2020) (PAR), en el que tres de las cuatro áreas específicas de las que consta están claramente relacionadas con esta<sup>85</sup>. No obstante, el PAR, que afirmaba que “la seguridad y el desarrollo en la región del Sahel son cruciales para la Unión Europea”<sup>86</sup>, también supuso la irrupción del concepto de resiliencia en la estrategia europea para con la región saheliana. Si bien no alcanza el rango de objetivo prioritario, el concepto de resiliencia aparece en el documento hasta en veinticinco ocasiones, lo que contrasta, en primer lugar, con la única mención recibida en la predecesora Estrategia para el Sahel de 2011; y, en segundo lugar, con las escuetas dos veces en las que la seguridad humana es mencionada en el propio PAR. El propio documento admite que “el objetivo estratégico original de la Estrategia para el Sahel de 2011, enfatizando el nexo seguridad-desarrollo y sus pilares para su implementación, siguen siendo plenamente pertinentes”<sup>87</sup>. Es por ello que esta estrategia puede considerarse una transición entre este paradigma y el de la resiliencia, que ocupa un lugar muy relevante en las estrategias planeadas para reforzar las cuatro líneas de acción existentes.

Además del PAR, en 2015 también verían la luz la segunda misión civil de la UE en la región, la EUCAP Sahel Malí, y el nuevo Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF, por sus siglas en inglés), con la misión de “dotar de una respuesta integrada y coordinada a las diferentes causas

<sup>78</sup> Las tres partidas que aparecen en lugar de “refuerzo al estado de derecho” en este país son: apoyo a las regiones afectadas por el conflicto y la inseguridad; seguridad, gobernanza y consolidación de la paz; y el refuerzo de las capacidades del Estado para la provisión de políticas sociales.

<sup>79</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Mauritania. Programme Indicatif National 2014–2020*, 2014.

<sup>80</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Niger. Programme Indicatif National 2014–2020*, 2014.

<sup>81</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Mali. Programme Indicatif National 2014–2020*, 2014.

<sup>82</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Tchad. Programme Indicatif National 2014–2020*, 2014.

<sup>83</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Burkina Faso. Programme Indicatif National 2014–2020*, 2014.

<sup>84</sup> Datos extraídos de los PIN de los cinco países sahelianos citados con anterioridad.

<sup>85</sup> Las áreas son: prevención y la lucha contra la radicalización; creación de condiciones apropiadas para la juventud; migraciones, la movilidad y la gestión fronteriza; y la lucha contra el tráfico ilícito y el crimen organizado transnacional. CONSEJO DE LA UE, *EU Sahel strategy. op.cit.* p.3.

<sup>86</sup> CONSEJO DE LA UE, *EU Sahel strategy. op.cit.* p.4.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p.3.





de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazados forzados”<sup>88</sup>. El Sahel, junto con el lago Chad, es una de sus tres áreas de acción, además del norte de África y el Cuerno de África. Hasta la elaboración de este artículo, cuatro mil millones y medio de euros habían sido asignados por el EUTF, de los cuales un 88% provenían del FED y de otros instrumentos financieros como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) o la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO)<sup>89</sup>. El resto es financiado por los países participantes. Los fondos asignados van destinados a cuatro sectores diferentes: el refuerzo de la resiliencia; la gobernanza y la prevención de conflictos; la gestión migratoria; y el desarrollo económico. En los casos de los países del Sahel, gobernanza y prevención de conflictos es el sector que más recursos recibe —41%—, seguido del refuerzo de la resiliencia —27%—<sup>90</sup>. Al provenir la financiación de estos proyectos, en su gran mayoría, del FED, encontramos en este fondo fiduciario un nuevo caso de recursos asignados al desarrollo que se destinan, en mayor medida, a asuntos de seguridad. Por tanto, la lógica del nexo seguridad-desarrollo establecida en los documentos oficiales sigue vigente en la práctica, con la novedad de la inclusión de la resiliencia como uno de los principales acaparadores de las estrategias de desarrollo.

Fruto de ello, AGIR, aún vigente, se vio reforzada por una iniciativa más, la Alianza Sahel, creada por la UE, Alemania y Francia en 2017<sup>91</sup> y a la que se sumaron posteriormente el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, España, Reino Unido, Luxemburgo, Italia, Dinamarca y Países Bajos. Paradójicamente, el concepto de resiliencia no ocupó explícitamente un papel central en la fundación de esta alianza ni tampoco en sus objetivos, aunque está orientada a la creación de capacidades en los entornos locales. Dos de sus proyectos tienen como objetivo el refuerzo de la seguridad humana: el concerniente al “Refuerzo de la seguridad humana y la resiliencia comunitaria en el Sahel” y el de la “Gestión fronteriza para la estabilidad y la seguridad humana”<sup>92</sup>. En el primero de ellos, la seguridad humana y la resiliencia aparecen combinados con el objetivo de prevenir los conflictos locales y mejorar la gestión fronteriza, mientras que en el segundo proyecto, la seguridad humana está encaminada a la “mejora de la seguridad comunitaria y las tensiones locales”<sup>93</sup>. Como novedad, en estos últimos años —como en los mencionados casos de la Alianza Sahel o el EUTF— se observa la vinculación explícita tanto de la seguridad humana como de la resiliencia al control fronterizo, lo cual no es baladí. Refleja, por un lado, que las dinámicas de peligrosidad asociadas a la pobreza parecen reforzarse con los nuevos conceptos que irrumpen en la agenda europea; y, otro lado, que la contención de la inmigración ha pasado a ser una de las prioridades europeas en materia de seguridad.

<sup>88</sup> COMISIÓN EUROPEA, *EU Emergency Trust Fund*, Comisión Factsheets (En línea). Disponible en: <https://goo.gl/QLwLj>. Última consulta el 15/09/2019.

<sup>89</sup> COMISIÓN EUROPEA, *EU Emergency Trust Fund for Africa. Financial Resources*, (en línea). Disponible en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en), última consulta el 11/09/2019.

<sup>90</sup> Datos extraídos de la página web oficial del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. Disponibles en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region_en). Última consulta el 11/09/2019.

<sup>91</sup> Aunque su puesta en marcha efectiva no se produjo hasta enero de 2019, cuando la Alianza anunció la implementación de 730 proyectos hasta 2022, con un presupuesto de 11 mil millones de euros. Información disponible en su página web <https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/>. Última consulta: 17/09/2019.

<sup>92</sup> Información disponible en <https://www.alliance-sahel.org/en/the-projects/>. Última consulta: 17/09/2019.

<sup>93</sup> Página web de la Alianza Sahel. Información sobre el proyecto: <https://www.alliance-sahel.org/en/projects/border-management-for-stability-and-human-security/>. Última consulta: 17/09/2019.

De este modo, es especialmente significativo que la proliferación del concepto de la resiliencia en los últimos años se haya producido en paralelo al progresivo deterioro de la seguridad en el Sahel. Tras las sucesivas intervenciones e iniciativas europeas, en Malí y Burkina Faso las milicias armadas han proliferado<sup>94</sup>; mientras que el conflicto en Libia conllevó el desgobierno y la falta de control fronterizo, aumentándose, inicialmente, los flujos migratorios hacia Europa desde este país<sup>95</sup>, provenientes en su gran mayoría desde Níger<sup>96</sup>. Este país se ha convertido en un ejemplo paradigmático de la anteposición, por parte de la UE, del control migratorio, hasta el punto de condicionar la ayuda al desarrollo al buen desempeño de este país a la hora de contener los flujos de migración<sup>97</sup>.

Ante este contexto, la adopción del concepto de resiliencia cobra mayor utilidad para la UE, pues el hecho de poner el foco en cómo los estados y las sociedades lidian con los desastres y las crisis internas y externas permite desviar la atención de su parte de responsabilidad en los acontecimientos sucedidos en la región del Sahel en los últimos años. Además, del mismo modo, le posibilita eludir el cuestionamiento tanto de la coherencia como de la efectividad de sus estrategias. A pesar de la pretendida multidimensionalidad, en su empeño por reducir la inseguridad, contener los flujos de migración y contribuir al desarrollo en el Sahel, Bruselas ha privilegiado unos ámbitos por encima de otros. Ello ha propiciado unos efectos secundarios que evidencian la importancia de cubrir integralmente las dimensiones originales de la seguridad humana: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunal y política.

En primer lugar, en Malí, Níger o Burkina Faso, a pesar del esfuerzo europeo, no solo se han producido más ataques contra civiles con el paso de los años<sup>98</sup>, sino que ha crecido la violencia intercomunitaria e interétnica<sup>99</sup>. En estos conflictos, a menudo entre agricultores y ganaderos<sup>100</sup>, también influye el deterioro de las condiciones medioambientales en una región muy afectada por el cambio climático<sup>101</sup> y las restricciones de la movilidad en la región<sup>102</sup>. En Níger, precisamente la interrupción de rutas migratorias ancestrales hacia Libia u otros países *ha propiciado una mayor peligrosidad* y coste para los migrantes, así como la vulneración de sus derechos humanos, en una zona tradicionalmente de tránsito<sup>103</sup>. Además, los movimientos de personas han sido un sustento económico para gran parte de la población de la zona norte nigerina, por lo que existen multitud de ciudadanos agraviados a los que no les resulta fácil encontrar una alternativa plausible para

<sup>94</sup> LEOVICH, Andrew, *Mapping Armed Groups in Mali and the Sahel*, ECFR. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/mena/sahel\\_mapping](https://www.ecfr.eu/mena/sahel_mapping). Última consulta 01/12/2019.

<sup>95</sup> Datos disponibles en la web de la UNHCR: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Última consulta 29/11/2019.

<sup>96</sup> Cabe precisar que la gran mayoría de estos migrantes no son originarios de Níger; este país ejerce principalmente de tránsito. En PUIG, Oriol, PÉREZ, Marta, *Níger gendarme de Europa*, Informe de Oxfam Intermón n° 52, julio 2019

<sup>97</sup> *Ibidem*. También en PRESTIANNI, Sara, *Security and migration. Economic interest and violation of basic rights. The cases of Libya, Niger and Egypt*, ARCI, 2019. Disponible en: <https://www.arci.it/app/uploads/2019/05/report-2019-inglese-normal.pdf>, última consulta el 02/12/2019.

<sup>98</sup> Según los datos de ACLED data, disponibles en [acleddata.com](http://acleddata.com). También en ACLED: *Political violence skyrockets in the Sahel*. Disponible en: <https://www.acleddata.com/2019/03/28/press-release-political-violence-skyrockets-in-the-sahel-according-to-latest-acled-data/>. Última consulta: 23/11/2019.

<sup>99</sup> EIZENGA, Daniel, "Long Term Trends across Security and Development in the Sahel", en *West African Papers*. OECD, 25V, 2019.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> PUIG, O., PÉREZ, M., *Níger gendarme...op.cit*



subsistir<sup>104</sup>. Todo lo anterior está ligado a uno de los grandes desafíos, la seguridad alimentaria<sup>105</sup> y a una mejorable gobernanza. A pesar de la insistencia en el refuerzo de esta por parte de la UE, poco se ha avanzado en la democratización de la región, y en países como Níger o Chad hay evidencias del aumento del autoritarismo<sup>106</sup>. No solo se mantienen las mismas estructuras de poder que existían antes de la primera estrategia europea en la zona, a excepción de Malí, sino que estas han quedado legitimadas por Bruselas, que se sirve de ellas en sus intentos por promover el desarrollo y la seguridad. Por tanto, la seguridad humana es un instrumento teórico que, si bien ha perdido vigencia y relevancia, no ha perdido su idoneidad: en el complejo escenario del Sahel sus preceptos siguen antojándose apropiados, mientras que los posteriores conceptos, al distanciarse de los mismos, se están revelando infructuosos.

## Conclusiones

A pesar de la evolución de la narrativa estratégica de la Unión Europea, existe una continuidad entre los sucesivos paradigmas empleados, más que una disrupción. Si bien los enfoques o ámbitos de incidencia sugeridos por los conceptos han diferido, el punto en común que subyace a todos ellos es su adecuación a los intereses de seguridad de la propia Unión Europea. Esta ha moldeado a su antojo la interpretación teórica de los conceptos y su aplicación en función de sus cambiantes prioridades en el ámbito de la seguridad a lo largo de los años.

Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el Sahel. En un primer momento, las necesidades más urgentes por parte de Bruselas en esta región pasaban por la dotación de capacidades a los ejércitos nacionales en aras de combatir las amenazas que le afectaban —como el secuestro de cooperantes europeos o la caída del norte de Malí en manos de grupos armados—, para lo que resultó más propicio recurrir al nexo seguridad-desarrollo e implementar estrategias de intervención de arriba hacia abajo. Posteriormente, estas necesidades se han combinado con otras más recientes como la prevención de la radicalización o la contención de los flujos migratorios que se originan y/o transitan por esta región con Europa como destino. Por ello, para Bruselas ha resultado *más* apropiada una mayor incidencia en la resiliencia, un enfoque más centrado en las comunidades locales que implícitamente pone en entredicho el éxito de las estrategias anteriores y elude la asunción de responsabilidades en el deterioro de la seguridad en la región.

Por tanto, ante el panorama cambiante de desafíos, cada estrategia europea ha buscado ser más efectiva y pragmática para sus intereses, teniendo como punto de partida la preponderancia de la seguridad sobre el desarrollo, lo que ha resultado en la vinculación de las cuestiones de seguridad a la agenda de los fondos de desarrollo. Sin embargo, entre las herramientas teóricas confiadas para ello, la seguridad humana ha desempeñado un rol muy marginal, como indica su escasa importancia y sus escasas menciones tanto en los documentos estratégicos más generales de la Unión como en aquellos más concretos, como los Planes Indicativos Nacionales. Además de ello, en las veces en las que se ha aludido a ella, la seguridad humana aparece desvirtuada. En primer lugar, por la ausencia de una definición práctica; en segundo lugar, por quedar reducida a una versión minúscula asociada a vulnerabilidades físicas extremas; y en tercer lugar, porque su

<sup>104</sup> HOFFMAN, Anette, et al, *Migration and Markets in Agadez. Economic alternatives to the migration industry*. CRU Report, 2017.

<sup>105</sup> Según la FAO, que posee una concepción más amplia del Sahel, 29 millones de sahelianos sufren inseguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/crisis/sahel/intro/es/>. Última consulta el 24/11/2019.

<sup>106</sup> EIZENGA, D. "Long term..." *op. cit.*

provisión ha quedado confiada a Estados que, en ocasiones, contribuyen a la inseguridad —entre ellos, los propios europeos—.

Más que ser suplantada por el nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia, la seguridad humana ha seguido conviviendo con estos, aunque de una forma accesoria y poco operativa. Es difícil medir cuán inspiradora ha sido para los paradigmas posteriores, pero a tenor de lo manifestado por Bruselas se le puede reconocer una cierta influencia en ellos. El nexo seguridad-desarrollo heredó una noción más amplia de la seguridad al incorporar cuestiones de desarrollo, aunque la primacía de esta seguía siendo clara. Asimismo, se centraba eminentemente en la libertad frente al temor mediante un enfoque de arriba hacia abajo que se alejaba del ideal original de la seguridad humana. Por su parte, la resiliencia parece querer recuperar una perspectiva más multifacética y adaptada a las necesidades de los individuos, pero se muestra poco ambiciosa a la hora de procurar transformaciones estructurales.

Veinticinco años después, la seguridad humana apenas representa un vestigio utópico para la Unión Europea, cuyos intentos por acercarlo a la realidad se han demostrado parciales e infructuosos. Los conceptos posteriores han sido consecuencia de esta falta de conciliación entre lo ideal y lo terrenal; y han servido para tratar de paliar la discordancia entre las prioridades de desarrollo de países del Sur y los intereses de seguridad de la Unión Europea, favoreciendo en definitiva a estos últimos. ●

### Bibliografía

- ALBRECHT, U., CHINKIN Cristine, COLLANTES CELADOR, Gemma, FLECHTNER Stefanie, GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary, KILJUNEN, Kimmo, KLABBERS, Jan, KUPER, Jenny, LICHT, Sonia, LOTTI, Flavio, REINHARDT, Klaus, SCHMEDER, Genevieve, SEIFTER, Pavel, SERRA Narcis, WEISSKIRCHEN, Gert, *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*, Human Security Study Group, Madrid, 2007.
- ALBRECHT, Ulrich, CHINKIN, Christine, DERSVIS, Kemal, DWAN, Renata, GIDDENS, Anthony, GNESOTTO, Nicole, KALDOR, Mary, LICHT, Sonia, PRONK, Jan, REINHARDT, Klaus, SCHMEDER, Genevieve, SEIFTER, Pavel and SERRA, NARCIS, *A human security doctrine for Europe: the Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 2004.
- ANDERSON, Ruben, et al., *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict*, The Berlin Report of the Human Security Study Group, 2016.
- BAUDAIS, Virginie and CHAUZAL, Grégory, "Briefing: the 2010 coup d'état in Niger: a praetorian regulation of politics?" en *African Affairs* Vol. 110, No. 439 (abril 2011), pp. 295-304).
- BELLAMY, Alex, MCDONALD, MATT, "The Utility of Human Security": Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow", en *Security Dialogue*, vol.33, 3, 2002, p. 373.
- BONO, Giovanna, "The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives?" en *Journal of Intervention and Statebuilding*, 5:1, 23-42, 2011).
- BROWN, Katrina, *Resilience, development and global change*, Nueva York, Routledge, 2016.
- BUUR, Lars, JENSEN, Steffen, STEPPUTAT, Finn, *The Security-Development nexus. Expressions of sovereignty and securitization in Southern Africa*. Nordiska Afrikainstitute, HSRC Press, Cape Town, 2007.
- CALL, Charles, "The Fallacy of the 'Failed State'" en *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8, 2008.
- CHANDLER, D., "Resilience and human security: The post-interventionist paradigm" en *Security Dialogue* 43(3) 213–229, 2012.
- CHANDLER, D., "Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitising Intervention to Resilience", en *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), pp. 1-14, 2015.
- CHRISTIE, Ryerson., "Critical Voices and Human Security: to Endure, to Engage or to Critique?", en *Security Dialogue*, n.º 41, 2010.
- CHRISTOU, George, "The European Union's human security discourse: where are we now?" en *European Security*, vol. 23, 2014 – 3 pp 364-381.
- COMISIÓN EUROPEA, *AGIR- Building resilience in the Sahel and West Africa*. ECHO Factsheet. (En línea). Disponible en:



- <https://goo.gl/kY2JDC>. Última consulta: 18/09/2019.
- COMISIÓN EUROPEA, *Burkina Faso. Programme Indicatif National 2014 – 2020* 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, *Eu Emergency Trust Fund for Africa. Financial Resources*, (en línea). Disponible en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en), última consulta el 11/09/2019.
- COMISIÓN EUROPEA, *EU Emergency Trust Fund*, Comisión Factsheets (En línea). Disponible en: <https://goo.gl/QLwrLj>. Última consulta el 15/09/2019.
- COMISIÓN EUROPEA, *Global Alliance for Resilience (AGIR) - Sahel and West Africa* (en línea). Disponible en: [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/online-resource/global-alliance-resilience-agir-sahel-west-africa\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/online-resource/global-alliance-resilience-agir-sahel-west-africa_en), última consulta el 11/09/2019.
- COMISIÓN EUROPEA, *Mali. Programme Indicatif National 2014 – 2020*, 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, *Mauritania. Programme Indicatif National 2014 – 2020*, 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, *Niger. Programme Indicatif National 2014 – 2020*, 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, *Tchad. Programme Indicatif National 2014 – 2020*, 2014.
- CONSEJO DE EUROPA, *Declaration of the Council of Europe's First Summit*, Viena, octubre de 1993. Disponible en: [https://www.cvce.eu/en/obj/declaration\\_of\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_s\\_first\\_summit\\_vienna\\_9\\_october\\_1993-en-d7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3.html](https://www.cvce.eu/en/obj/declaration_of_the_council_of_europe_s_first_summit_vienna_9_october_1993-en-d7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3.html). Última consulta el 20/11/2019.
- CONSEJO DE LA UE, *Main results of the 3209th Council meeting* (en línea), Bruselas, 10 de diciembre, p.16. Disponible en: <https://goo.gl/T4YLVW>. Última consulta: 18/09/2019.
- CONSEJO DE LA UE, *Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel*. FA Council Meeting Bruselas, 17/03/2014.
- CONSEJO DE LA UE, *EU Sahel strategy. Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas.
- CONSEJO EUROPEO, *A secure Europe in a better World. European Security Strategy*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- CONSEJO EUROPEO, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World* -, Bruselas, diciembre de 2008, S407/08.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (DOUE), *Declaración conjunta sobre la política de desarrollo de la UE "El Consenso Europeo sobre Desarrollo"*, 24/02/2006 C 46/01.
- DÍEZ, Jesús, "Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista" en Cuaderno de Estrategia 176 del IEEE, 2015, Ministerio de Defensa, Madrid.
- DÍEZ, Jesús, "Malí, obstáculos y respuestas para enfrentar una amenaza compleja", en *Panorama geopolítico de los conflictos*, IEEE, Madrid, 2018.
- DUFFIELD, Mark, "Human Security and the Development-Security Nexus. An historical overview", en *Region pratica*, 48, junio, 2017, pp. 61-75.
- DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Catarata, Madrid, 2001.
- ECHEVERRÍA, Carlos, *AQMI y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento*, Documento de investigación 02/2013 IEEE, 2013, Madrid.
- EIZENGA, Daniel, "Long Term Trends across Security and Development in the Sahel", en *West African Papers*. OECD, 25V, 2019.
- En KALDOR, Mary, y RANGELOR, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, 2014
- FLYNN, Daniel, DE CLERQ, Geert, *Atomic Split. Areva in Niger*, Reuters, Special report, 2014
- GRAHAM, Franklin, *What the Nigerien coup d'état means to the world* Review of African Political Economy Vol. 37, No. 126, 2010, pp. 527-532
- HELMAN, Gerald y RATNER, Steven, en "Saving Failed States" en *Foreign Policy* No. 89, pp. 3-20, 1992.
- HOFFMAN, Anette, MEESTER, Jos, NABARA, Hamidou, *Migration and Markets in Agadez. Economic alternatives to the migration industry*. CRU Report, 2017.
- JUNCOS, Ana, "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?", en *European Security*, 26:1, 2017, 1-18.
- LEBOVICH, Andrew, *Mapping Armed Groups in Mali and the Sahel*, ECFR. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/mena/sahel\\_mapping](https://www.ecfr.eu/mena/sahel_mapping). Última consulta 01/12/2019.
- LINDSTRÖM, Madeleine, ZETTERLUND, Kristina, *Setting the Stage for the Military Intervention in Libya*, FOI, R3498—SE, Suecia, 2012.
- MARÍN, Ainhoa, "Políticas de la Unión Europea en el Sahel: una mirada económica para un enfoque más allá de la seguridad" en PUIG, Oriol y ROCA, Albert (eds.), *El Sahel de las gentes. Más allá del síndrome de la seguridad*, Monografías CIDOB, Barcelona, 2019.
- MIHALKA, Michael, "Cooperative Security in the 21st Century", en *Connections* Vol. 4, No. 4, 2015, pp. 113-122.
- NEWMAN, Edward, "Critical Human Security Studies", en *Review of International Studies*, n.36, 2010
- OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2011*, OECD publishing, 2012.
- PARLAMENTO EUROPEO, *A Coherent EU Strategy for the Sahel*, DG External Policies, Bruselas, 2012.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., *¿Más allá de la seguridad humana? desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad en Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*. N.º. 1, 2012, págs. 235-308.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N.º. 76, 2006, pp. 59-77
- PNUD, *Human Development Report 1994*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1994.

- PRESTIANNI, Security and migration. Economic interest and violation of basic rights. The cases of Libya, Niger and Egypt, ARCI, 2019. Disponible en: <https://www.arci.it/app/uploads/2019/05/report-2019-inglese-normal.pdf>, última consulta el 02/12/2019
- PUIG, Oriol, PÉREZ, Marta, *Niger gendarme de Europa*, Informe de Oxfam Intermón nº 52, julio 2019
- ROTBERG, Robert, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators” en *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).
- SANHAUJA, José, y SCHUNEMANN, Julia, “El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda” en Sanhauja, J. (coord.): *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, ICEI, Madrid, 2012.
- SCHMIDT, Jessica, “Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance” en *European Journal of International Relations*, Vol 21, Issue 2, 2015.
- SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE), *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, 2016.
- SPEAR, Joanna, WILLIAMS, Paul, *Security and development in global politics. A critical comparison*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2012.
- STERN, Maria, OJENDAL, Joakim, “Exploring the security-development nexus”, en ARMER, Ramses, OJENDAL, J., SWAIN, Ashok, *The Security-development Nexus: Peace, Conflict and Development*, Athem Press, Londres, 2013.
- VENTURI, Bernardo, *The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security–Migration–Development Nexus*, Instituto Affari Internazionali, working paper 17/38, 2019, diciembre.
- WAGNER, Wolfgan, ANHOLT, Rosanne, “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?”, en *Contemporary Security Policy*, 37:3, 2016, 414-430 p. 416.

# Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático

FERNANDO DE LA MORA SALCEDO\*

## RESUMEN

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) es un logro diplomático destacado para las Naciones Unidas. El proceso diplomático que dio pie al PMM fue diseñado con la seguridad humana en mente y con el objetivo de atender a la migración en todas sus dimensiones. Las negociaciones mostraron una tensión entre preocupaciones sobre la soberanía estatal y los derechos de las personas migrantes. Si bien, existen críticas válidas sobre el PMM, el empleo de la seguridad humana como paradigma diplomático permitió diálogos incluyentes de los cuales resultó un marco cooperativo para fortalecer las capacidades de los estados ante el fenómeno migratorio. Tener al ser humano en el centro del análisis se dice fácil, pero traducirlo en políticas públicas negociadas entre gobiernos conlleva serios retos. En temas tan variados como detención de menores, protección laboral y debido proceso, el PMM representa una contribución de la seguridad humana a la migración en el presente y un modelo a considerar para futuros procesos diplomáticos.

## PALABRAS CLAVE

Migración; diplomacia; seguridad humana; Naciones Unidas; desarrollo internacional..



## TITLE

Building the Global Compact for Migration: human security as a diplomatic paradigm

## ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) is a notable diplomatic achievement for the United Nations. The diplomatic process that led to the GCM was designed with human security in mind and with the objective to address migration in all its dimensions. Negotiations demonstrated a tension between concerns over state sovereignty and the rights of migrants. While valid criticism exists surrounding the GCM, employing human security as a diplomatic paradigm gave way to inclusive dialogues, resulting in a cooperative framework to strengthen States' capacities to address the migratory phenomenon. Having the human being at the center of the analysis is easy said, but translating it into intergovernmentally negotiated public policies carried significant challenges. On such varied topics like child detention, labor protection and due process, the GCM represents a contribution from human security to present day migration, and provides a model to be considered for future diplomatic processes.

## KEYWORDS

Migration; diplomacy; human security; United Nations; international development.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.005>

## Formato de citación recomendado:

DE LA MORA SALCEDO, Fernando, "Construyendo el Pacto Mundial para la Migración: la seguridad humana como paradigma diplomático ", en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 87-110.

\* **Fernando DE LA MORA SALCEDO**, Diplomático de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Actualmente funge como Coordinador de Asuntos Económicos, Sociales y de Migración en la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas. En la Cancillería, fue Director de Coordinación Interinstitucional del Instituto Matías Romero, la academia diplomática de México. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la University of British Columbia y Maestro en Derecho por la Universidad de Nuevo México. Es asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

## Recibido:

01/10/2019

## Aceptado:

19/12/2019

## Introducción

El diez de diciembre de 2018, líderes mundiales se dieron cita en Marrakech, Marruecos, para adoptar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM). La Cumbre de Marrakech fue la culminación de décadas de esfuerzos diplomáticos que resultó en el primer documento negociado bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU) que atendería todas las dimensiones de la migración internacional. La migración es un fenómeno profundamente humano que afecta tanto a los individuos que emigran como a las comunidades en contextos que origen, tránsito, destino y retorno. El PMM no solo constituye un acuerdo integral pionero en materia migratoria, sino que es también el primer “Pacto Mundial”, una designación sin precedentes para un instrumento diplomático.

El hecho de que un acuerdo de esta naturaleza se haya alcanzado en momentos caracterizados por un discurso político de creciente xenofobia, nacionalismos excluyentes y el ascenso populismos merece un análisis cuidadoso. Muchas de las narrativas en torno a la migración tienden a materializar dicotomías de “otredad”, prestándose fácilmente procesos de securitización que privilegian al estado como sujeto primario<sup>1</sup>. No obstante, el PMM es reconocido como un instrumento que no solamente tiene el potencial de fortalecer la protección a los derechos humanos, sino como herramienta para robustecer las capacidades soberanas de los estados para gestionar la migración efectivamente.

Este artículo explora el papel de la seguridad humana como paradigma diplomático que logró conciliar visiones aparentemente yuxtapuestas sobre la migración internacional, resultando en un entendimiento común entre Estados Miembros. Resalta sus contribuciones y desafíos en términos prácticos, para posteriormente exponer paralelismos que podrían ser aplicados a otros procesos de negociación. Está elaborado desde la perspectiva de un practicante de la diplomacia multilateral, de tal suerte que puede complementar múltiples marcos teóricos. Mediante la revisión de pronunciamientos y documentos oficiales de las negociaciones, las coberturas mediáticas y las aportaciones de la academia y la sociedad civil, el artículo demuestra que la seguridad humana, aplicada como paradigma mediante técnicas negociadoras, tiene el potencial facilitar entendimientos sobre temas complejos.

El artículo está dividido en cinco secciones: las dos primeras proporcionan antecedentes sobre la evolución de las discusiones en materia migratoria y de seguridad humana en la ONU, respectivamente. La tercera sección bosqueja el diseño del proceso de negociación diplomática. La cuarta analiza algunos de los veintitrés objetivos del PMM desde la perspectiva de seguridad humana, identificando áreas que fueron debatidas durante el proceso negociador. El documento concluye con reflexiones sobre los retos y oportunidades para negociaciones multilaterales basadas en la seguridad humana a futuro.

## I. Migración y la ONU

Durante muchos años, los diplomáticos se rehusaron a discutir cuestiones sobre migración

---

<sup>1</sup> PINYOL-JIMENEZ, Gemma “Otro paradigma migratorio: La percepción del fenómeno como una amenaza ha privado de un debate que es necesario” en *El País*, 6 de julio de 2018: [https://elpais.com/elpais/2018/07/05/opinion/1530814645\\_466534.html](https://elpais.com/elpais/2018/07/05/opinion/1530814645_466534.html) [Consultado 5 de diciembre de 2019].





internacional en la ONU. Era visto como un tema complejo, con carga emocional, que tocaba áreas de soberanía y seguridad nacionales<sup>2</sup>. Los esfuerzos para dialogar sobre la materia se remontan a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1984, seguida por la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares de 1990 y el primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, celebrado en 2006. Estas iniciativas intentaron avanzar discusiones sobre migración internacional, pero no lograron hacerlo desde una perspectiva integral. También se presentaron resoluciones concomitantes en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos; de valor limitado ante las resistencias incansables a dialogar sobre el tema a nivel multilateral<sup>3</sup>. Los estados tendían a aproximarse a la migración ya sea desde una perspectiva de derechos humanos, desarrollo económico o gestión. Consecuentemente, no existía un marco acordado para la gobernanza integral de la migración<sup>4</sup>.

Un hito importante fue la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015. Por primera vez, el fenómeno migratorio era reconocido de manera holística:

“Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.”<sup>5</sup>

Concretamente, la Agenda 2030 establece en su meta 10.7 “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”<sup>6</sup>. A lo largo de la Agenda, un enfoque centrado en las personas es claramente evidente<sup>7</sup>. La referencia explícita a derechos humanos y trato digno para personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, es también un gran logro tratándose de un texto sobre desarrollo<sup>8</sup>. El reconocimiento de que, en su esencia, la migración es un fenómeno humano representa un paso importante en el contexto

<sup>2</sup> DE LA MORA SALCEDO, Fernando y GÓMEZ CAMACHO, Juan José, “Negociación de 360 grados: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular” en *Otros Diálogos*, n° 7, 28 de marzo de 2019.

<sup>3</sup> GÓMEZ CAMACHO, Juan José, “Multilateralismo práctico” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, n° 1, Enero -Marzo 2019, p.76.

<sup>4</sup> ÑUNVER, Can, “Migration in International Relations: Towards a Rights-Based Approach with Global Compact?” en *Perceptions*, vol. 22, n° 4, 2017.

<sup>5</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Párrafo 29 Nueva York, 21 de octubre de 2015.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Meta 10.7.

<sup>7</sup> PIPER, Nicola, “Migration and the SDGs” en *Global Social Policy*, vol. 17, n° 2, 2017, pp. 232-233.

<sup>8</sup> ARROCHA, Pablo, DE LA MORA, Fernando y DE LA FUENTE, Juan Ramón “Migración: la perspectiva multilateral” en *El Universal*, 28 de julio de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/migracion-la-perspectiva-multilateral> [Consultado 29 de julio de 2019].

de la ONU. Su relevancia directa para el enfoque de la seguridad humana es obvio y amplio. A grandes rasgos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan “un paso significativo para la futura estrategia consistente en mejorar la situación de los migrantes creando indicadores propicios sobre trabajo decente, reducción de la pobreza, mejoras en salud y educación, seguridad alimentaria, vivienda con acceso a agua y saneamiento y protección social adecuadas”<sup>9</sup>.

Mientras que el compromiso de hacer que la migración sea (1) segura, (2) ordenada y (3) regular es políticamente poderoso, hacerlo operativo y simultáneamente mantener un enfoque sobre el individuo representaba un reto. En buena medida, ello se debe a los distintos entendimientos posibles en torno a estas tres palabras importantes. Como muchas acciones en la ONU, fueron necesarias tragedias de alto perfil para que los Estados Miembros comenzaran a acordar lo que realmente significarían estas palabras. Las miles de muertes en el Mar Mediterráneo y el gran flujo de refugiados y migrantes —cuyas muertes se acumulaban— generaron las precondiciones necesarias para entablar conversaciones diplomáticas<sup>10</sup>. Bajo el liderazgo del Presidente del 70º Período de Sesiones de la Asamblea General, se convocó una reunión de alto nivel para atender grandes movimientos de refugiados y migrantes.

Originalmente, la intención era atender únicamente aquellos que requerían “protección internacional” conforme al derecho internacional de refugiados. En términos prácticos, aquellas personas en situación de vulnerabilidad, pero que no caían dentro de la definición legal de refugiado, no estarían cubiertas. Semejante decisión política equivaldría a negligencia hacia una mayoría de personas fuera de sus países de origen, por no hablar de las realidades en el terreno. Las negociaciones de cara a la cumbre produjeron la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (DNY)<sup>11</sup>. Esta declaración política, adoptada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, “lanzó un mensaje directo sobre el papel líder de la migración en las agendas políticas y reconoció la necesidad de un enfoque internacional integral y coordinado”<sup>12</sup>. Algunos analistas esperanzados con sus contenidos han señalado que, ostensiblemente, únicamente se logró gracias a la disposición momentánea de los gobiernos a permitir la participación de la ONU en el tema<sup>13</sup>.

La DNY contiene tres series de compromisos: primero, para refugiados; segundo, para migrantes y tercero, para migrantes y refugiados. Incluye además dos anexos: el primero delimita el Marco Integral de Respuestas para Refugiados y establece un proceso de consultas técnicas que resultarían en el Pacto Mundial para Refugiados (PMR), mismas que serían encabezadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El segundo vislumbra los inicios de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que sería negociado por gobiernos en un proceso encabezado por estados y adoptado en una conferencia intergubernamental. Ergo, la DNY es fundamental en el marco de los esfuerzos para cimentar a la

<sup>9</sup> PIPER, Nicola, “Migration and the SDGs”, *op. cit.*, p. 236.

<sup>10</sup> DE LA MORA, Fernando y GÓMEZ CAMACHO, Juan José, *México ante el Pacto Mundial de Migración*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 2019, p. 7.

<sup>11</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/71/11 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Nueva York, 3 de octubre de 2016.

<sup>12</sup> SERÓN, Gema, “El Pacto Mundial sobre Migración: algunas reflexiones tras la cumbre en Davos” en *Memorando OPEX*, n° 241/2019, 15 de marzo de 2019: [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/bbaa6d840e4310b6d84010b062272d85.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/bbaa6d840e4310b6d84010b062272d85.pdf), p. 3 [Consultado 10 de junio de 2019].

<sup>13</sup> GOTTARDO, Carolina y CYMENT, Paola “The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?” en *Gender and Development*, vol. 27, n° 1, marzo 2019.



seguridad humana como paradigma guía de la diplomacia migratoria, pues asegura que mientras puedan aplicar marcos jurídicos distintos para personas migrantes, todos deben gozar de la seguridad de persona requerida para trasladarse con seguridad y dignidad. Adicionalmente, la declaración incorporó a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a la ONU como organización relacionada<sup>14</sup>.

## 2. Seguridad Humana y la ONU

La publicación del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994 fue la entrada oficial del término “seguridad humana” al léxico de la ONU. En él, la seguridad humana está definida como un concepto que “equipara la seguridad con personas en lugar de territorios, con desarrollo en lugar de armamento<sup>15</sup>” y aboga por una perspectiva que contempla desde el individuo hasta lo global como consideraciones relevantes. En su momento, era evidente para practicantes de las relaciones internacionales que un entendimiento de la seguridad internacional basado puramente en el estado sería, en el mejor de los casos, insuficiente para atender las amenazas multidimensionales a la paz. En efecto, la seguridad humana fue uno de los conceptos pioneros que intentó deshacer a aquello que frecuentemente se conocen como “silos” en el sistema ONU, en donde la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos están en competencia desarticulada y en rutas de trabajo herméticamente separadas para fines programáticos, presupuestarios y de ejecución. Los conceptos complementarios de “libertad de la necesidad” y “libertad del miedo” proporcionaron un espacio político adecuado para funcionarios tanto en el pilar de seguridad como el de desarrollo.

Si bien, algunos de los primeros opositores a la seguridad humana argumentaron que ésta podría comprometer a la seguridad nacional, sus promotores señalaron que ambos conceptos son complementarios y no deberían entenderse como opuestos. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos desde la Segunda Guerra Mundial es un precursor clave en este sentido. No obstante, una preocupación tangible de algunos gobiernos era que este nuevo enfoque sobre la seguridad del individuo podría efectivamente socavar la soberanía nacional. Tras la tragedia de Ruanda en 1994 y los bombardeos “ilegales pero legítimos”<sup>16</sup> de Kosovo en 1999, estas alarmas no estaban necesariamente fuera de lugar. Al poco tiempo, en 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados —convocada totalmente por fuera de la ONU— presentó el concepto de “Responsabilidad de Proteger” (R2P) como un esfuerzo para promover discusiones sobre soberanía y derechos humanos en el siglo XXI. A esto le siguió el Documento Resultado de la Cumbre Mundial de 2005, en la que los Estados Miembros se comprometieron a “discutir y definir la noción de Seguridad Humana en la Asamblea General”<sup>17</sup>.

Los Estados Miembros asumieron el liderazgo al definir lo que era —y lo que no era— la seguridad humana adoptando la resolución de la Asamblea General 66/290. En ella se define como

<sup>14</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “IOM Becomes a Related Organization to the UN”, IOM Press Release, 25 de julio 2016: <https://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un> [Consultado 10 de junio de 2019].

<sup>15</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, p. 3.

<sup>16</sup> INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 4.

<sup>17</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/60/1 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, (Párrafo 143) Nueva York, 24 de octubre de 2005.

“enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”<sup>18</sup>. La resolución continúa identificando una serie de entendimientos comunes que efectivamente atienden las preocupaciones de los gobiernos en ese momento. Por ejemplo, el uso de las palabras “sus ciudadanos” en lugar de “poblaciones” o simplemente “personas” acomodó a gobiernos preocupados ante una eventual invocación de la seguridad humana para interferir en prerrogativas soberanas de los estados.

Mientras tanto, los promotores crearon la Red de Seguridad Humana<sup>19</sup> a fin de coordinar sus posiciones y dotar de mayor prominencia a esta agenda, particularmente tras la colaboración exitosa que dio pie a la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción<sup>20</sup>. Gradualmente, la sociedad civil, académicos y los mismos diplomáticos formaban parte de discusiones que integraban perspectivas enfocadas en el bienestar individual a las negociaciones multilaterales. No obstante, la historia de la seguridad humana en la ONU está caracterizada por una persistente, aunque fluida, tensión con la soberanía estatal y sus aproximaciones tradicionales a la seguridad<sup>21</sup>. Independientemente de si el concepto es citado o no explícitamente en círculos diplomáticos, sus contribuciones a los ámbitos de seguridad y desarrollo son ampliamente reconocidos<sup>22</sup>.

Es menester señalar que un paradigma que ha contribuido a discusiones sobre seguridad, desarrollo y derechos humanos en la ONU es de utilidad para atender algunas de las amenazas emergentes. Innovaciones como el Tratado sobre el Comercio de Armas<sup>23</sup> y el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares<sup>24</sup>, así como la propia Agenda 2030 e iniciativas como *Derechos Humanos Primero*<sup>25</sup> constituyen ejemplos de cómo la seguridad humana ha permeado exitosamente a procesos diplomáticos en la era posterior al II-S. Ante críticas a la efectividad de la ONU para atender retos añejos y nuevos, atender a la migración a través del lente de la seguridad humana resulta lógico y apropiado.

### 3. Diseñando un proceso diplomático adecuado

Para entender plenamente el PMM y el papel del paradigma de seguridad humana en su desarrollo, es indispensable analizar el proceso diplomático que llevó al acuerdo: las modalidades con las

<sup>18</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/66/290 Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, (Párrafo 3) Nueva York, 25 de octubre de 2012.

<sup>19</sup> Los miembros son Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Eslovenia, Suiza, Tailandia y Sudáfrica (como observador).

<sup>20</sup> ROCK, Allan, “The Human Security Network, Fifteen Years On” en Center for International Policy Studies, 21 mayo 2013: <https://www.cips-cepi.ca/2013/05/21/the-human-security-network-fifteen-years-on/> [Consultado 30 de julio de 2019].

<sup>21</sup> MACFARLANE, S. Neil y FOON KHONG, Yuen, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indiana University Press, Bloomington, 2006, pp. 225 – 234.

<sup>22</sup> MCRAE, Rob, “International Relations and the New Diplomacy” en MCRAE, Rob y HUBERT, Don (eds.), *Human Security and the New Diplomacy*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2001, pp. 250-253.

<sup>23</sup> KYTOMAKI, Elli, *The Arms Trade Treaty and Human Security: Cross-cutting Benefits of Accession and Implementation*, Chatham House, Londres, 2015: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field\\_document/20150220ATTKytomaki.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150220ATTKytomaki.pdf) [Consultado 20 de junio de 2019].

<sup>24</sup> BOLTON, Matthew, *The Nuclear Weapons Ban and Human Security for All*, Freidrich Ebert Stiftung, Nueva York, 2017: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13435.pdf> [Consultado 19 de junio de 2019].

<sup>25</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO “Putting Human Rights Up Front”, Nueva York, 7 de agosto de 2018: <https://stories.undp.org/putting-human-rights-up-front> [Consultado 19 de junio de 2019].



que se estructura la negociación. La literatura académica o política suele prestar poca atención a modalidades, toda vez que los funcionamientos internos de procesos de la ONU tienden a cambiar poco a lo largo del tiempo y no son generalmente espacios propicios para la creatividad. Sin embargo, es ahí en donde comienza a permear la seguridad humana como paradigma en el proceso diplomático.

El Presidente de la Asamblea General nombró a los Representantes Permanentes de México y Suiza como cofacilitadores del proceso, quienes diseñarían y conducirían las negociaciones. En la resolución de modalidades, los cofacilitadores propusieron un proceso de tres fases: consulta, balance y negociación. Mientras que varias delegaciones habrían preferido comenzar negociaciones inmediatamente, es probable que hacerlo hubiese polarizado irremediablemente el ambiente parlamentario de cara a las percepciones equivocadas sobre migración<sup>26</sup>.

La primera fase (consultas) reuniría a estados y a otras partes interesadas a fin de compartir datos, evidencias y realidades. Era necesario un entendimiento profundo y objetivo del fenómeno y los espacios políticos nacionales parecían incapaces de sostener diálogos constructivos<sup>27</sup>. Esta conversación no podría ser únicamente entre Estados Miembros. La sociedad civil y otras partes interesadas, como empleadores, sindicatos y parlamentarios aportarían sus perspectivas para dar forma al PMM<sup>28</sup>. El mismo criterio aplicaría en el ámbito regional, con la participación de las comisiones económicas regionales de la ONU en el proceso de consultas<sup>29</sup>, en donde Estados Miembros y partes interesadas podrían dialogar sobre retos y oportunidades. Al tratarse de migración, este enfoque incluyente de múltiples partes interesadas es ampliamente reconocido como benéfico al atender temas complejos precisamente porque vincula las discusiones con las realidades en el terreno<sup>30</sup>.

Con el mandato de “establecer una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la Migración Internacional y todas sus dimensiones”<sup>31</sup>, se convocaron seis sesiones temáticas informales:

- Los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión y todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia.
- La migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad laboral, el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones y otras medidas pertinentes.
- La cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, como en las fronteras, en tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración.

<sup>26</sup> GÓMEZ CAMACHO, Juan José, “Multilaterismo práctico”, *op. cit.*, pp. 79-81

<sup>27</sup> DE LA MORA, et. al., “México ante el Pacto Mundial de Migración...”, *op. cit.* p.8.

<sup>28</sup> El estándar contemporáneo de buena práctica para participación de sociedad civil en procesos de Naciones Unidas es sobre la “base de no-objeción”, por la cual todas las ONG con estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas están incluidas en el proceso si se registran, y aquellos que no posean estatus consultivo son invitadas a aplicar. Una vez que lo hacen, la lista de aplicaciones es examinada administrativamente y es circulada a Estados Miembros. Cualquier Estado Miembro puede objetar, resultando en la no-participación de una ONG. Sin embargo, otro Estado Miembro puede solicitar que la motivación de dicha petición sea de conocimiento público.

<sup>29</sup> NACIONES UNIDAS, “Consultas Regionales para el Pacto Mundial sobre Migración” 2017: <https://refugeesmigrants.un.org/regional-consultations>, [Consultado 2 agosto 2019].

<sup>30</sup> PURKAYASHTA, Bandana, “Migration, migrants and human security” en *Current Sociology Monograph*, vol. 66, n.º. 2, 2018.

<sup>31</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, *op. cit.*, Anexo II, Párrafo 2.

- Las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas.
- La respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el ser humano, mediante la protección y la asistencia, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la prevención y resolución de conflictos
- El tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiadas a los migrantes y las víctimas de la trata<sup>32</sup>.

En lugar de negociar los contenidos del PMM en cada sesión, los cofacilitadores elaboraron resúmenes de las discusiones principales, mismas que a vez eran alimentadas por panelistas expertos ajenos a gobiernos.

Tras haber acumulado grandes cantidades de datos y evidencias sobre una base temática en la fase de consultas, le correspondió a la segunda fase (balance) incorporar explícitamente la perspectiva de seguridad humana a la conversación diplomática. En una reunión en Puerto Vallarta, México, en diciembre de 2018, las delegaciones participaron en “grupos de acción”. Para evitar reiteración de prioridades temáticas, estos grupos se concentraron en los siguientes niveles de análisis:

- Humano
- Comunitario
- Local/sub nacional
- Nacional
- Regional
- Global<sup>33</sup>

Los diplomáticos participando en estas sesiones analizaron los impactos de sus posiciones nacionales en torno a los ambientes prescritos a cada nivel. Es decir, no habría posición nacional que no tuviera en cuenta su impacto en el individuo. El resultado sería un resumen de los cofacilitadores que constituiría la base para la tercera fase: negociación.

La fase de negociaciones se asemejó más a procesos tradicionales de la ONU, con borradores que recibían comentarios orales y por escrito. En lugar de abrir por completo el ejercicio de redacción, los cofacilitadores escucharon cuidadosamente los comentarios de las delegaciones y otras partes interesadas y reflejaron cambios en iteraciones subsecuentes<sup>34</sup>. Tres elementos fueron esgrimidos de las fases previas. Primero, los Estados Miembros querían un documento que no fuera jurídicamente vinculante ni pesado, pero sí accionable. Segundo, había un reconocimiento que ya existían obligaciones legales internacionales, pero que buena parte del problema para su instrumentación obedecía a la naturaleza dispersa de sus fuentes. Ergo, los

<sup>32</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/71/280 Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, Nueva York, 17 abril 2017.

<sup>33</sup> NACIONES UNIDAS “Agenda of the Preparatory (stocktaking) meeting of the Intergovernmental Conference to adopt a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, 4 de diciembre de 2017: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/pv\\_agenda\\_03122017\\_rev.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/pv_agenda_03122017_rev.pdf), [Consultado 14 de junio de 2019].

<sup>34</sup> DE LA MORA, et. al., “Negociación de 360 grados...” *op. cit.*



gobiernos no tenían apetito por asumir nuevas obligaciones, pero estarían dispuestos a englobar las existentes en un texto práctico. Tercero y último, se llegó a un entendimiento en torno a la dimensión humana de la discusión. Mientras que el migrante tendría que estar al centro del PMM, también tendrían que estarlo las comunidades de origen, tránsito y destino, con el estado como actor primario (aunque no el único) a cargo de implementar los compromisos del PMM.

Esta sección detalla un proceso de negociación que buscó involucrar tanto a gobiernos como a múltiples partes interesadas en discusiones constructivas sobre migración internacional sobre la base de evidencia en lugar de percepciones. Cualquier impresión que la dignidad o derechos humanos estaban de alguna forma opuestas a las capacidades soberanas de los estados tendría que ser disipada mediante el diálogo abierto. Los Estados Miembros tenían que sentir que sus preocupaciones estaban atendidas, registrando progreso hacia un acuerdo a lo largo de las tres fases del proceso<sup>35</sup>. Simultáneamente, los participantes de la sociedad civil también tendrían que compartir pertenencia del PMM y su proceso, lo cual hicieron promoviendo un enfoque basado en derechos humanos, en cooperación con sindicatos y organizaciones pro migrantes<sup>36</sup>.

#### 4. Seguridad Humana en el PMM

Diez principios rectores forman la base del PMM: Centrarse en las personas, cooperación internacional, soberanía nacional, estado de derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género, perspectiva infantil, enfoque pan gubernamental y enfoque pan social<sup>37</sup>. El hecho de que “centrarse en las personas” sea el primero de estos principios rectores y que éste sea separado del de los derechos humanos es un indicio claro del enfoque de seguridad humana empleado en el proceso. Adicionalmente, los principios de perspectiva de género e infantiles resaltan la necesidad de atender las vulnerabilidades específicas de ciertos subgrupos de migrantes. La abogacía a favor de los niños y aquellos desplazados por violencia ha sido una característica de larga data en la diplomacia de seguridad humana<sup>38</sup>. Finalmente, el enfoque pansocial representa una expansión del principio centrado en personas, cuya intención es involucrar a las comunidades. Puede atribuirse a antecedentes de proyectos del Fondo Fiduciario de Seguridad Humana<sup>39</sup>.

El PMM incluye veintitrés objetivos específicos. Explicado claramente en el propio PMM, “Cada objetivo contiene un compromiso, seguido de una serie de acciones consideradas pertinentes como instrumentos normativos y mejores prácticas. Con el fin de cumplir los 23 objetivos, recurriremos a esas acciones para lograr la migración segura, ordenada y regular a lo largo de todo el ciclo migratorio”<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> PIPER, Nicole, “Democratising Migration from the Bottom Up: The Rise of the Global Migrant Rights Movement” en *Globalizations*, vol. 12, Nº. 5, de marzo 2015.

<sup>37</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op.cit.

<sup>38</sup> MACFARLANE, et. al., *Human Security and the UN...* op. cit. pp.215-224.

<sup>39</sup> FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, “Supporting the strengthening of Government institutions and civil society capacities to improve the protection of vulnerable migrants in transit”, 2015: <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/08/Revised-Mexico-092-Final-Template.pdf> [Consultado 2 de agosto de 2019].

<sup>40</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op. cit., Párrafo 16.

Un repaso superficial de los objetivos del PMM debe ser leído a la luz del proceso diplomático que produjo acuerdo sobre este lenguaje particular, tal y como se describe líneas arriba. Los objetivos todos pueden ser concebidos mediante impactos en el terreno para migrantes individuales y sus comunidades. Las acciones adicionales de las que los Estados pueden hacer uso para cumplir con su compromiso son un dibujo de tales impactos.

**TABLA I: Objetivos para la migración segura, ordenada y regular**

- Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
- Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
- Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
- Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
- Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
- Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
- Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
- Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
- Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
- Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
- Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
- Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
- Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
- Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
- Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
- Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
- Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
- Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
- Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
- Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
- Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible
- Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
- Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular





Al iniciar el análisis de la seguridad humana en los objetivos del PMM, resulta útil comenzar con una discusión sobre fronteras. Sería verdaderamente ingenuo —por no decir un incumplimiento de mandato— hablar sobre migración sin atender demarcaciones jurisdiccionales. Al hacerlo, las fronteras inmediatamente traen consigo interpretaciones tradicionales realistas: líneas estratégicas que deben ser defendidas militarmente a fin de que no sea cuestionada la soberanía misma del estado<sup>41</sup>. Si bien no puede existir mayor disputa sobre el hecho de que una frontera es el inicio y fin de la jurisdicción nacional, las conversaciones diplomáticas al respecto brillaban por su ausencia. Lo anterior, pese a la aseveración obvia de que la gestión fronteriza efectiva requeriría mejor cooperación con la jurisdicción del otro lado, así como los arreglos institucionales correspondientes<sup>42</sup>. En lugar de entrar en interpretaciones postmodernas de barreras, fronteras y realidades socioculturales relacionadas con el concepto<sup>43</sup>, el PMM adopta un enfoque que respeta los entendimientos tradicionales, pero mejora los compromisos políticos en torno al tema. En su Objetivo II, el PMM dice “Nos comprometemos a gestionar nuestras fronteras nacionales de manera coordinada, promoviendo la cooperación bilateral y regional, garantizando la seguridad de los estados, las comunidades y los migrantes, y facilitando la circulación transfronteriza de personas de manera segura y regular, evitando al mismo tiempo la migración irregular. Nos comprometemos además a aplicar políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el estado de derecho, las obligaciones en virtud del derecho internacional y los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, que no sean discriminatorias y que tengan en cuenta la perspectiva de género e infantil”<sup>44</sup>.

El balance entre las preocupaciones sobre control fronterizo por parte de algunos gobiernos, aunado con la manifestación de que las fronteras mal gestionadas podrían contribuir a la migración insegura y desordenada está asentado en el PMM. Algunas críticas en esta materia son que el acuerdo cae por debajo de los “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales” de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU sobre Derechos Humanos. Sin embargo, ello se debe precisamente a que el Pacto “hace énfasis en categorías particulares de migrantes en lugar de prácticas y políticas de los estados que generan tales vulnerabilidades, como pueden ser controles fronterizos y políticas restrictivas de admisión”<sup>45</sup>.

El compromiso citado arriba sobre gestión integrada de frontera ejemplifica algunas de las técnicas lingüísticas empleadas en el PMM. En lugar de imponer un compromiso negativo (por ejemplo no tener políticas migratorias o fronterizas que afecten a poblaciones vulnerables), se asentó un compromiso positivo. En lugar de vaguedad (por ejemplo en beneficio de todas las personas), la seguridad de estados, comunidades y migrantes es citada explícitamente. Finalmente, condicionantes, como son, “según sea adecuado”, o “de conformidad con legislación nacional” no se encuentran en el texto. El grado al que tal flexibilidad está integrada al PMM deriva del trato

<sup>41</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*, Palgrave MacMillan, Cham, 2019, pp. 51-53.

<sup>42</sup> PECOUD, A y DE GUCHTENEIRE, P, “International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility” en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, n°. 1, 2006.

<sup>43</sup> COLOMÉ MENÉNDEZ, Desirée, “Fronteras movedizas”, en *Opiniones Oportunas del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, 26 julio 2019: <http://revistafal.com/fronteras-movedizas/> [Consultado 27 de julio de 2019].

<sup>44</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* (Párrafo 27).

<sup>45</sup> GUILD, et. al., *From Zero to Hero? ...*, op. cit., p.10.

diferenciado de los objetivos vis-a-vis sus acciones a las que los estados “recurrirán”<sup>46</sup> para cumplir con el objetivo. La flexibilidad en el PMM, aparte de obedecer a las realidades geopolíticas al momento de negociar, no debe ser interpretada como una derogación de formulaciones precisas de política pública, sino como una herramienta para mejorar las capacidades de los estados para aplicar los principios rectores en sus acciones y políticas cotidianas<sup>47</sup>.

La medida en que tal ambigüedad constructiva es empleada en el PMM ha sido sujeta a algunas críticas, que a su vez reconocen que el PMM “no supone la existencia de un modelo universal de políticas migratorias, ni en el sentido de que exista un modelo teórico de validez global ni, menos aún, que se haya propuesto desde la ONU un modelo omnicomprensivo, único. Algo imposible, porque la gestión de la movilidad humana tiene supuestos históricos y contextuales propios no ya para cada región, sino para cada país”<sup>48</sup>. Consecuentemente, se ha dicho que el PMM no logra romper con el fenómeno de la “extranjerización” y que a su vez “No se combate suficientemente el condicionamiento etnocultural al reconocimiento y garantía de derechos, que fomenta xenofobia y racismo desde la falsa conexión lógica entre diferencia y desigualdad”<sup>49</sup>. Con mayor razón, la instrumentación del PMM deberá tener en mente los retos estructurales a la seguridad humana.

La relevancia del enfoque de seguridad humana al PMM es resaltado nuevamente al examinar los contenidos sobre poblaciones vulnerables. Mientras que el PMM establece que “Dentro de su jurisdicción soberana, los estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular”<sup>50</sup>, el proceso también reconoce que la condición migratoria irregular es, en efecto, una forma de vulnerabilidad<sup>51</sup>. La criminalización de mirantes irregulares, incluidos aquellos que han sido traficados, no es una estrategia efectiva. Adicionalmente, es violatoria del derecho internacional, toda vez que el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire establece que “Los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo [por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas]”<sup>52</sup>. Consecuentemente, el PMM utiliza la frase “independientemente de su condición migratoria” cuando se refiere a los derechos humanos, mismos que son universales y no pueden ser subyugados por actos de discriminación<sup>53</sup>.

La cuestión de irregularidad es atendida también en lo que corresponde al retorno,

<sup>46</sup> La llamada “oración puente” entre cara compromiso y las acciones dice “Para cumplir este compromiso, recurriremos a las acciones siguientes”. Fue sujeto de largas negociaciones a lo largo del proceso, ya que los Estados Miembros buscaban flexibilidad, al tiempo de atender la necesidad de acciones concretas y prácticas que podrían ser aplicadas a lo largo del documento.

<sup>47</sup> LINOS, Katerina y PEGRAM, Tom, “The Language of Compromise in International Agreements”, en *International Organization*, vol. 20, Verano 2016.

<sup>48</sup> AIERBE, Peio, “Entrevista a Javier de Lucas, Derechos Humanos prioritarios” en *Galde*, 20 de junio de 2019: <https://www.galde.eu/es/entrevista-javier-de-lucas/> [Consultado 3 diciembre 2019].

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/73/195 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op.cit., Párrafo 15c.

<sup>51</sup> SANCHEZ, Gabriella, “Critical Perspectives on Clandestine Migration Facilitation: An Overview of Migrant Smuggling Research”, en *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, n.º. 1, 2017.

<sup>52</sup> PROTOCOLO CONTRA EL TRAFICO ILICITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, Artículo 5 parafraseado.

<sup>53</sup> GEST, Justin, KYSEL, Ian M., y WONG, Tom K., “Protecting and Benchmarking Migrants’ Rights: An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration” en *International Migration*, vol. 57, n.º 6, diciembre 2019, p. 63.



reconociendo que es posible que algunos migrantes sencillamente no tienen derecho a permanecer en el territorio de un estado y pueden ser retornados al suyo, ya sea de manera voluntaria o no. En el Objetivo 21 del PMM, los Estados Miembros acuerdan que el retorno debe ser seguro y digno y se comprometen a “facilitar el regreso en condiciones de seguridad y dignidad y cooperar al respecto, y a garantizar el debido proceso, la evaluación individual y vías de recurso efectivas, respetando la prohibición de la expulsión colectiva y la devolución de los migrantes cuando corran un riesgo verdadero y previsible de morir o sufrir torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, u otros daños irreparables, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”<sup>54</sup>. Algunos académicos han criticado al PMM por no citar el principio de *non refoulement*, mismo que podría haber otorgado a las personas migrantes mayores protecciones bajo el derecho internacional consuetudinario<sup>55</sup>. El tema fue discutido y tal principio fue específicamente mencionado en borradores de trabajo. Sin embargo, los Estados Miembros no pudieron acordar ampliación de cobertura a migrantes mediante un concepto exclusivamente asociado con refugiados en sus legislaciones nacionales. Como resultado, una versión menos abstracta —y por ello más práctica— del concepto fue incluida, detallando todas las fuentes relevantes del derecho internacional de los derechos humanos<sup>56</sup>.

En términos prácticos, el falso dilema de la ausencia del principio de *non refoulement* debería importarle poco a los migrantes en cuanto a la instrumentación del PMM. Al leer el texto entero, más allá del objetivo sobre retorno, existen provisiones para incorporar a migrantes que retornan al mercado laboral<sup>57</sup>, proveer información a lo largo del ciclo migratorio<sup>58</sup>, y proporcionar identificación adecuada e identidad jurídica<sup>59</sup>. Aunado a ello, los conceptos de readmisión y reintegración sostenible enarbolan las responsabilidades compartidas de los estados y sus sociedades en esta etapa particular del ciclo migratorio. El objetivo sobre retorno busca asegurar que las vulnerabilidades desaparezcan, o bien, sean debidamente atendidas al retornar, “a fin de garantizar la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de todos los migrantes que regresen”<sup>60</sup>.

La irregularidad como forma de vulnerabilidad fue planteada originalmente por la sociedad civil en la fase de consultas del proceso<sup>61</sup>, asentando así otra contribución de actores no estatales al PMM. La discusión dio lugar a intercambios sobre las causas de la irregularidad. Por un lado, la falta de vías legales fue presentada en las primeras conversaciones. Sin embargo, las causas subyacentes que llevan a grandes movimientos o a la migración irregular sistemática también

<sup>54</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 73/195. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op.cit., Párrafo 37.

<sup>55</sup> GEST, Justin, et.al. *Protecting and Benchmarking Migrants' Rights...* op. cit., p.5

<sup>56</sup> GUILD, Elspeth, BASARAN, Tugba y ALLINSON, Kathryn, *From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*, en *International Migration*, vol. 57, n° 6, diciembre 2019.

<sup>57</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op.cit., Párrafo 34.

<sup>58</sup> *Ibidem*, Párrafos 19c y 28e.

<sup>59</sup> *Ibid*, Párrafo 20.

<sup>60</sup> *Ibid*, Párrafo 37f.

<sup>61</sup> SOOVA, Kadri, “Migration Status as Vulnerability Factor in Situations of Human Trafficking and Exploitation” en *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)*, 31 de octubre de 2012: <https://picum.org/migration-status-as-vulnerability-factor-in-situations-of-human-trafficking-and-exploitation/> [Consultado 3 de agosto de 2019].

fueron discutidas. Una delegación incluso promovió un “Derecho a Permanecer” en el país de origen<sup>62</sup>. Mientras que el “derecho a permanecer” no está jurídicamente creado en el PMM, el concepto de fondo —que las personas no deben verse obligadas a abandonar sus países de origen— fue bien recibido. En el Objetivo 2 del PMM, los estados se comprometen a “crear condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales adecuadas para que las personas puedan vivir de manera pacífica, productiva y sostenible en su propio país y cumplir sus aspiraciones personales, evitando así que la desesperación y el deterioro del entorno las obliguen a recurrir a la migración irregular”<sup>63</sup>. Continúa haciendo referencia a la Agenda 2030 como el medio principal para asegurar que se generen tales condiciones. Consecuentemente, “el Pacto Mundial para la Migración impone responsabilidades compartidas como principio, ya que ninguna persona debería verse obligada a abandonar su país por una serie de factores adversos”<sup>64</sup>.

Sin embargo, lo anterior no siempre es posible. Practicantes de protección y asistencia humanitarias han llamado durante muchos años la atención a los vínculos entre cambio climático, desastres naturales y migración. No obstante, el tema seguía sin atención política. Mientras que algunas convenciones regionales consideran a personas desplazadas de manera transfronteriza por cambio climático como refugiados *prima facie*, la mayoría de los gobiernos no estaban preparados para tomar ese paso. Sin embargo, la discusión fue útil al visibilizar las necesidades de migrantes climáticos y los gobiernos tuvieron a bien considerar las mejores vías de acción. El PMM “es el primer acuerdo internacional en reconocer la migración climática, complementando las otras tres formas de migración regular: laboral, familiar y movilidad académica (Objetivo 5). El Pacto distingue entre dos tipos de migración climática: una se debe a ‘la aparición repentina de desastres naturales’, para la cual los estados deberán emplear criterios ‘humanitarios de admisión, visas humanitarias, patrocinios privados, acceso a la educación para niños y permisos de trabajo temporales’. La otra obedece a ‘desastres naturales de inicio lento, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental como la desertificación, degradación de tierras, sequías y el aumento de niveles del mar’, para la cual los estados deberán considerar opciones de reasentamiento planeado y de visado”<sup>65</sup>.

Otro tema importante en el PMM corresponde a los derechos laborales de los migrantes. Mientras que los migrantes representan únicamente el 3,4% de la población global, generan casi el 9% del PIB del mundo<sup>66</sup>. Generalmente, los migrantes cruzan fronteras internacionales para trabajar. Sin embargo, las condiciones laborales precarias, regímenes explotadores de reclutamiento y políticas regulatorias inadecuadas dan lugar a abusos y, en algunos casos, trata de personas<sup>67</sup>. Mientras que se podría argumentar que la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares debería de ser la referencia principal para atender

<sup>62</sup> PERMANENT OBSERVER MISSION OF THE HOLY SEE TO THE UNITED NATIONS, “Experts Call for Migration Talks to Include the Right to Remain in One’s Country Of Origin”, *Statement by H.E. Archbishop Bernardito Auza*, 22 de mayo 2017: <https://holyseemission.org/contents//events/592c54513dea0.php> [Consultado 2 de agosto de 2019].

<sup>63</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 73/195. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op. cit., Párrafo 18.

<sup>64</sup> GOMEZ CAMACHO, “Multilateralismo práctico”, op. cit., p. 82.

<sup>65</sup> GUILD, et. al., *From Zero to Hero?* ... op. cit. pp. 9-10.

<sup>66</sup> MCKINSEY & COMPANY, *People on the Move: Global Migration’s Impact and Opportunity*, McKinsey Global Institute, Bruselas, 2016, p. 8.

<sup>67</sup> ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular: Aportaciones de la Organización Internacional del Trabajo”, 2017: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_591492.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_591492.pdf) [Consultado 15 de julio de 2019].



estas preocupaciones, su número extremadamente bajo de ratificaciones, aunado con la falta de apetito por instrumentos jurídicamente vinculantes obligó a los estados a ampliar su búsqueda de soluciones prácticas para mejorar la movilidad laboral<sup>68</sup>. Los derechos de los trabajadores migratorios están asentados integralmente a lo largo del PMM. El Objetivo 6 compromete a los estados a “facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente”<sup>69</sup>. Ello se traduce a una alineación con las convenciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo<sup>70</sup>, mejor regulación de reclutadores para prevenir servidumbre por deudas, explotación y trabajo forzado<sup>71</sup>, contratos escritos<sup>72</sup>, inspecciones laborales<sup>73</sup> y revisiones legislativas para asegurar remedio efectivo cuando existan violaciones<sup>74</sup>. El PMM no busca crear un derecho a trabajar para las personas migrantes. Sin embargo, mejora la seguridad humana asegurando que aquellos que sí trabajan reciban las protecciones centrales del derecho internacional laboral.

Uno de los avances más importantes para trabajadores migratorios en el PMM se refiere a “desligar” las visas a un solo empleador. Mientras que muchos países condicionan la visa de trabajo a una empresa, las negociaciones atestiguaron evidencias de que esta práctica aumenta significativamente el riesgo de explotación. En lugar de poner fin a esta práctica (que en muchos casos sí da lugar a trabajo decente) el PMM invita a los estados a “Desarrollar y fortalecer la migración laboral y procesos de contratación equitativa y ética que permitan a los migrantes cambiar de empleador y modificar las condiciones o la duración de su estancia con mínimos trámites administrativos, promoviendo al mismo tiempo mayores oportunidades para el trabajo decente y el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y del trabajo”<sup>75</sup>. Otro aspecto importante tiene que ver con migrantes que trabajan en la economía informal<sup>76</sup>, quienes habían estado totalmente ausentes de discusiones internacionales previas al PMM.

Otra contribución importante del PMM a la seguridad humana de los migrantes se refiere al bienestar de niñas y niños. La Convención de los Derechos del Niño es el tratado internacional de derechos humanos con el mayor número de ratificaciones, pero los treinta y un millones de niños viviendo fuera de sus países de origen<sup>77</sup> merecían atención particular. Durante las negociaciones de la DNY, la cuestión de detención migratoria de menores fue muy controvertida. Algunos gobiernos citaron al Relator Especial sobre Tortura y Otras Formas de Trato o Castigo Cruel, Inhumano o Degradante, quien dijo que “[...] En el contexto de la detención administrativa por motivos de inmigración [...] la privación de libertad de niños a causa de la situación de migración de los

<sup>68</sup> ARROCHA, Pablo, DE LA MORA, Fernando y DE LA FUENTE, Juan Ramón, “Migrantes y refugiados: las cosas por su nombre” en *El Universal*, 23 de julio de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/pablo-arrocha-fernando-de-la-mora-y-juan-ramon-de-la-fuente/nacion/migrantes-y-refugiados> [Consultado 2 de agosto de 2019].

<sup>69</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS A/RES/73/195. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, op.cit.*, Objetivo 6.

<sup>70</sup> *Ibidem*, Párrafo 22a.

<sup>71</sup> *Ibid*, Párrafo 22c.

<sup>72</sup> *Ibid*, Párrafo 22d.

<sup>73</sup> *Ibid*, Párrafo 22f.

<sup>74</sup> *Ibid*, Párrafo 22k.

<sup>75</sup> *Ibid*, Párrafo 22g.

<sup>76</sup> *Ibid*, Párrafos 22i y 22j.

<sup>77</sup> UNICEF, *Desarraigados: Una Crisis Creciente para los Niños Refugiados y Migrantes*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2016, p. 14.

padres nunca respeta el interés superior del niño, supera el requisito de necesidad, se convierte en extremadamente desproporcionada y puede ser constitutiva de trato cruel, inhumano o degradante de los niños migrantes”<sup>78</sup>. Posteriormente, un Comentario General Conjunto del Comité de los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares indicó que la detención migratoria de niños está “está en conflicto con el principio del interés superior del niño”<sup>79</sup>. Mientras tanto, otros gobiernos argumentaron que la detención temporal de niños era necesaria a fin de identificar posibles necesidades de protección y que, consecuentemente, tal práctica sí cumplía con el interés superior del niño.

Al final, el lenguaje en la Declaración de Nueva York aplica esencialmente el mismo estándar a niños que a la detención administrativa de adultos, lo cual representa un revés para los países que proponían poner fin a la práctica. Dice “reconociendo que, a los efectos de determinar la situación migratoria, la detención raras veces o nunca redundará en el interés superior del niño, la utilizaremos únicamente como medida de último recurso, en el entorno menos restrictivo, durante el período más breve posible, en condiciones que respeten los derechos humanos de cada niño y de manera que se tenga en cuenta como consideración primordial el interés superior del niño, y trabajaremos para poner fin a esa práctica”<sup>80</sup>. Gracias a un cabildeo concertado<sup>81</sup>, un proceso diplomático práctico y un análisis riguroso del derecho internacional aplicable, el PMM corrige este error, indicando que los Estados Miembros pueden “Proteger y respetar en todo momento los derechos y el interés superior del niño, independientemente del estatus migratorio, asegurando la disponibilidad y accesibilidad de diversas alternativas viables a la detención en contextos no privativos de libertad, en especial las modalidades de atención comunitaria, que garanticen el acceso a la educación y la atención sanitaria y respeten el derecho del menor a la vida familiar y la unidad de la familia, y procurando poner fin a la práctica de la detención de menores en el contexto de la migración internacional”<sup>82</sup>.

Aquí, además de establecer compromisos positivos en lugar de negativos, el precepto legal del interés superior del niño queda fuera de la acción específica, mientras que la frase “procurando poner fin” contrasta con “trabajaremos hacia poner fin” en lo que corresponde a detención de menores. Esto resalta cómo la dimensión de seguridad humana es aplicada desde una perspectiva práctica, en lugar de técnica. Mientras que el interés superior del niño está adecuadamente reflejado en el PMM a nivel de principio rector, un documento que no es jurídicamente vinculante cuya intención es tener implicaciones prácticas no requiere ser innecesariamente prescriptivo, siempre

<sup>78</sup> MÉNDEZ, Juan, “Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez”, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/28/68, Ginebra, 5 de marzo de 2015: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A\\_HRC\\_28\\_68\\_E.doc](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_E.doc) (Párrafo 80) [Consultado 3 de agosto de 2019].

<sup>79</sup> COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, “Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno”, Naciones Unidas, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Ginebra, 16 de noviembre de 2017: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/343/65/PDF/G1734365.pdf?OpenElement> (Párrafo 10) [Consultado 3 de agosto de 2019].

<sup>80</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/71/11 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, op. cit., Párrafo 33.

<sup>81</sup> INICIATIVA RELATIVA A LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LOS PACTOS MUNDIALES “Nuestras Recomendaciones”, 2017: <https://www.childrenonthemove.org/our-recommendations/> [Consultado 29 de junio de 2019].

<sup>82</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, A/RES/73/195 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, op. cit., Párrafo 29h.



y cuando la acción propuesta esté alienada con el derecho internacional existente. Finalmente, mientras que existen críticas en el sentido de que el PMM no logró una prohibición inmediata y total a la detención de menores<sup>83</sup>, el tema es también producto de las realidades políticas tomadas en cuenta en su momento<sup>84</sup>.

Al analizar con mayor profundidad la seguridad humana en el contexto del PMM, y siendo fiel a su naturaleza centrada en las personas, las percepciones de los propios migrantes sobre su seguridad humana también han sido tomadas en cuenta. El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes propuso que los “cortafuegos” entre fiscalización migratoria y otras autoridades fueran aceptados como buena práctica en el PMM<sup>85</sup>. Un número creciente de autoridades locales apoyan el concepto<sup>86</sup>, que se refiere prohibir que las autoridades migratorias interfieran en casos donde delitos están siendo reportados, o en donde servicios básicos a los que el migrante podría tener derecho han sido solicitados. Si un migrante siente que puede reportar delitos sin miedo a ser deportado, la seguridad de toda la comunidad mejora. Desde una perspectiva de seguridad humana, la lógica subyacente es que los cortafuegos pueden contribuir a la cohesión social y a la armonía comunitaria, removiendo el miedo a la deportación entre migrantes irregulares y empoderándoles a interactuar libremente con autoridades policiales y educativas, entre otras.

Mientras que las referencias explícitas a los cortafuegos fueron discutidas extensivamente en las negociaciones, la formulación aceptable fue la siguiente: “Asegurar que la cooperación entre los proveedores de servicios y las autoridades de inmigración no exacerbe la vulnerabilidad de los migrantes irregulares comprometiendo su acceso sin riesgo a los servicios básicos o vulnerando ilícitamente el derecho de la persona a la privacidad, la libertad y la seguridad física en los centros donde se presten servicios básicos<sup>87</sup>”. El miedo a la deportación no debería prevenir que las personas migrantes accedan a servicios básicos, como es la educación para sus hijas e hijos. Sin embargo, ese temor sigue estando presente en muchas poblaciones migrantes. Una perspectiva de seguridad humana devela que es importante documentar y tomar en cuenta los aspectos tanto subjetivos como objetivos de las amenazas, ya que los datos sobre percepciones pueden ser claves para el desarrollo de políticas públicas<sup>88</sup>. De esta manera, la cooperación entre autoridades migratorias y sus contrapartes de otros sectores públicos no está categóricamente prohibida, pues ello podría también contravenir el principio pan gubernamental. Más bien, tales comunicaciones y cooperación no deben tener la finalidad de disminuir la seguridad humana de las personas migrantes ni de sus comunidades.

Otro tema relacionado a las amenazas subjetivas y percepciones corresponde a la tendencia

<sup>83</sup> GOTTARDO y CYMENT, “The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?”, *op. cit.*, p.76.

<sup>84</sup> GUILD, et. al., *From Zero to Hero? ...*, *op. cit.*, p.10.

<sup>85</sup> CREPEAU, Francois y HASTIE, Bethany, “The Case for ‘Firewall’ Protections for Irregular Migrants”, en *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, 2015.

<sup>86</sup> BRANDT, Jessica, “Implementing the Global Compact for Migration: Ideas for City Engagement”, en *Brookings Institution Policy Briefs*, octubre 2018: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/FP\\_20181019\\_migration\\_compact1.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/FP_20181019_migration_compact1.pdf) [Consultado 4 de junio de 2019].

<sup>87</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/73/195. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, *op. cit.*, Párrafo 15b.

<sup>88</sup> GOMEZ, Oscar y GASPER, Des, “Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams”, *Reporte de desarrollo humano de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 2013: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/human\\_security\\_guidance\\_note\\_r-nhdrs.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf) [Consultado 4 de agosto de 2019].

preocupante de xenofobia que muchas veces es avivada por líderes políticos y los medios de comunicación, resultando en comunidades aterrorizadas. El auge del discurso de odio ha tenido consecuencias muy tangibles. De forma más reciente, el ataque terrorista contra hispanos y mexicanos en El Paso, Texas, ha sido ligado a retórica política de exclusión antimigrante<sup>89</sup>. En el ataque terrorista de Christchurch, Nueva Zelanda, el perpetrador incluso citó al PMM como motivación para su acto de violencia<sup>90</sup>. El Secretario General de la ONU, António Guterres, lanzó en mayo de 2019 la Estrategia y Plan de Acción de la ONU sobre Discurso de Odio<sup>91</sup>.

El PMM busca atender las percepciones y los prejuicios hacia los migrantes de la misma manera que caracterizó el proceso diplomático. El Objetivo 17 del PMM establece “Nos comprometemos a eliminar todas las formas de discriminación y a condenar y combatir las expresiones, los actos y las manifestaciones de racismo, discriminación racial, violencia, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra todos los migrantes, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Nos comprometemos además a promover, en colaboración con todos los sectores de la sociedad, un discurso público abierto y con base empírica sobre la migración y los migrantes que genere una percepción más realista, humana y constructiva a este respecto. Nos comprometemos también a proteger la libertad de expresión de conformidad con el derecho internacional, reconociendo que el debate abierto y libre contribuye a la comprensión cabal de todos los aspectos de la migración”<sup>92</sup>.

Este texto retoma la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Sin embargo, la crítica hacia el PMM se ha enfocado en una sección particular, el Objetivo 17(c): “Promover un periodismo independiente, objetivo y de calidad en los medios de comunicación, incluida la información publicada en Internet, por ejemplo, sensibilizando y educando a los profesionales de los medios informativos sobre las cuestiones y la terminología relacionadas con la migración, invirtiendo en normas y publicidad sobre la ética del periodismo, y dejando de asignar fondos públicos o apoyo material a los medios de difusión que promuevan sistemáticamente la intolerancia, la xenofobia, el racismo y otras formas de discriminación contra los migrantes, pero respetando plenamente la libertad de los medios de comunicación”<sup>93</sup>. El hecho de que muchos gobiernos, a veces de manera inadvertida, están financiando plataformas que alientan el discurso de odio fue expuesto en las tres fases de elaboración del PMM<sup>94</sup>. Sin embargo, los activistas de redes sociales que han liderado los ataques contra el PMM señalan falsamente que la crítica a la migración estaría de alguna manera fuera de la ley o prohibida ante la propuesta de sentido común acordada por los gobiernos. Esta aseveración ha sido consistentemente desmentida,

<sup>89</sup> GRAHAM, David, “Mexico pushes US to designate El Paso shooting an act of terrorism” en *Reuters*, 14 de agosto de 2019: <https://www.reuters.com/article/us-texas-shooting-mexico/mexico-pushes-us-to-designate-el-paso-shooting-an-act-of-terrorism-idUSKCN1V4IU4> [Consultado 15 de agosto de 2019].

<sup>90</sup> ENCABO, Louie, “How UN Global Compact hysteria is driving far-right extremism in New Zealand” en *The Defiant*, 19 de marzo de 2019: <https://thedefiant.net/how-un-global-compact-hysteria-is-driving-far-right-extremism-in-new-zealand/> [Consultado 15 de agosto de 2019].

<sup>91</sup> Naciones Unidas, “Estrategia y el Plan de Acción contra el llamado discurso del odio de las Naciones Unidas.”, Nueva York, mayo 2019: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20Junio%20SYNOPSIS.pdf> [Consultado 15 de agosto de 2019].

<sup>92</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/73/195. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, op. cit., Párrafo 33.

<sup>93</sup> *Ibidem*, Párrafo 33c.

<sup>94</sup> STOP FUNDING HATE, “Five reasons why the UN Global Compact for Migration is good news for anti-hate campaigners”, Stop Funding Hate, Londres, 23 de diciembre de 2018: <https://stopfundinghate.info/2018/12/23/five-reasons-why-the-un-global-compact-for-migration-is-good-news-for-anti-hate-campaigners/> [Consultado 10 de agosto de 2019].





incluida de manera prominente por la ONG de libertad de expresión Artículo 19<sup>95</sup>.

Si bien, se respeta la libertad de expresión y se presenta un llamado a periodismo y mercadotecnia éticos, sigue pendiente la incógnita respecto a las percepciones públicas sobre las personas migrantes y la inhabilidad de los datos en alterar el sentir público. Estudios recientes demuestran que los números, hechos y datos duros tienden a impactar poco o nada entre aquellos comprometidos a un sentimiento antiinmigrante<sup>96</sup>. Considerando las implicaciones graves que el discurso de odio puede tener sobre la cohesión social, por no hablar de las consecuencias políticas de los nacionalismos excluyentes, la formulación de soluciones creativas a futuro caerá en manos de alianzas innovadoras. Muchas de las soluciones podrán guiarse por las disciplinas de las psicologías sociales y aplicadas<sup>97</sup>.

El PMM adopta un enfoque integral que considera los intereses de estados, migrantes y comunidades. Esencialmente, es la naturaleza práctica del documento la que puede tener un impacto en el terreno, produciendo resultados en materia de seguridad humana. El hecho de que el “espectro de compromisos reflejados en el PMM, si es que son implementados a nivel global o regional, mejorarían sustantivamente las vidas de millones de migrantes en los años por venir”<sup>98</sup> se debe, en buena medida, a que éstos están firmemente anclados en el derecho internacional de los derechos humanos existente. El PMM no impone nuevas obligaciones a los estados, pero presenta un marco cooperativo que facilita el respeto a los derechos humanos al poner cuestiones prácticas sobre su cumplimiento en un solo documento integral.

## Conclusión

Este análisis resalta algunos aspectos de un nuevo tipo de acuerdo internacional, propiamente un Pacto Mundial. Es jurídicamente no vinculante, políticamente influyente, intrínsecamente práctico y requiere de alianzas entre múltiples partes interesadas para ser aplicado. A lo largo de su desarrollo, el enfoque de seguridad humana estuvo presente, ya sea de manera implícita o explícita. Es notable que la reunión de balance en Puerto Vallarta haya obligado a los Estados Miembros a analizar sus políticas y posiciones a través de múltiples lentes correspondientes a niveles de análisis distintos: desde el individual hasta el global. Para la ONU, se trata de una innovación rezagada que tuvo efectos profundos sobre las posiciones gubernamentales. Más allá del cliché, este proceso diplomático generó verdaderos entendimientos a través del diálogo. El hecho de que un órgano tan complejo y diverso como la Asamblea General de la ONU haya podido lograr esto —mientras muchos parlamentos nacionales han sido incapaces de sobrepasar los enfrentamientos en torno a la migración— es un hito. Que todo haya sucedido en momento de división extrema es un testamento al valor perdurable del multilateralismo práctico.

<sup>95</sup> ARTICLE 19, “Global Compact for Migration positive for ensuring free expression, access to information, and inclusive public debate”, Article 19, 10 de diciembre 2018: <https://www.article19.org/resources/global-compact-for-migration-positive-for-ensuring-free-expression-access-to-information-and-inclusive-public-debate/> [Consultado 15 de agosto de 2019].

<sup>96</sup> DESMARES, Camille, *Addressing Xenophobia: Representations of Migration and the Role of the Media*, United Nations University (Institute on Globalization, Culture and Mobility), Barcelona, 2017.

<sup>97</sup> AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION, *Crossroads: The Psychology of Immigration in the New Century*, American Psychological Association Presidential Task Force on Immigration, Washington, D.C., 2012.

<sup>98</sup> GEST, Justin, et.al. *Protecting and Benchmarking Migrants’ Rights...* op. cit. p. 10.

Las tensiones entre soberanía nacional y los derechos de los migrantes representan otra manifestación de los debates bien conocidos sobre el estado vs. el individuo. La capacidad de los estados a plantear sus propias políticas migratorias está plenamente respetada por el PMM. Pero la realidad dicta que su éxito al intentar hacer que la migración sea segura, ordenada y regular debe necesariamente acompañarse de una sana dosis de cooperación internacional. Sencillamente, la mejor forma de ejercer la soberanía nacional en materia migratoria es a través de la cooperación con otros estados soberanos<sup>99</sup>. El proceso diplomático permitió que gobiernos y organizaciones migrantes se reunieran a compartir realidades, preocupaciones e intereses de una manera estructurada y con un propósito común.

Al negociar sobre la base de datos y evidencia, los intereses legítimos que eran aparentemente opuestos salieron a la luz. Algunas de estas áreas incluyeron la atención a las causas de la migración, los derechos de los trabajadores migratorios, los procedimientos de retorno, la xenofobia, la gestión integrada de fronteras y detención de menores, entre otras. Fue necesario sobrepasar paradigmas anquilosados de “nosotros vs. ellos” para llegar a un acuerdo. Ello se logró gracias al reconocimiento de que la categorización de países como “origen, tránsito o destino” era de poca utilidad. Con ello, entender el fenómeno migratorio desde una sola perspectiva era sencillamente imposible.

La perspectiva de seguridad humana contribuyó a encontrar soluciones pragmáticas a temas contenciosos. Mientras que algunos gobiernos asumieron el papel de abogacía a favor de sus connacionales en el extranjero, otros abogaban por sus ciudadanos en comunidades receptoras de migrantes. Las discusiones sobre provisión de servicios, cortafuegos y procedimientos migratorios encontraron soluciones en buena medida porque todas las delegaciones fueron capaces de “visualizar” los resultados negociados. Hoy, cualquier persona debe poder leer el PMM y dibujar un retrato que describe cualquiera de sus acciones. Al final, los protagonistas son los migrantes, los gobiernos y las comunidades. El grado en que estos tres actores puedan ver sus intereses reflejados en el resultado negociado depende directamente del enfoque prestado a necesidades y posibilidades individuales, llevando la discusión más allá de conceptos abstractos.

La contribución del paradigma de seguridad humana al PMM es evidente por la atención dedicada a vulnerabilidades. Aquellas personas desplazadas por la aparición de desastres naturales repentinos o de inicio lento, migrantes extraviados y aquellos sujetos a diversas formas de explotación están contemplados en el texto. De manera importante, se considera la irregularidad migratoria como forma de vulnerabilidad que habrá de evitarse. Múltiples herramientas están disponibles para los Estados Miembros en este sentido. Mientras que la mayoría de la migración en el mundo se realiza de manera segura, ordenada y regular, visibilizar las externalidades complejas que conlleva en el contexto migratorio obligó a los gobiernos a atender otros problemas apremiantes relacionados, como la trata de personas y el tráfico de migrantes. Las amenazas objetivas y subjetivas a la seguridad humana que fueron identificadas en las discusiones previas son respaldadas por las soluciones identificadas. Por ejemplo, el objetivo entero dedicado a la información puntual y confiable brindará mayor certeza y predictibilidad tanto a los migrantes como a los estados.

---

<sup>99</sup> ARROCHA, Pablo, DE LA MORA, Fernando, et. al., “Migración: la perspectiva multilateral”, *op. cit.*,



El PMM no disfruta de un respaldo unánime entre todos los Estados Miembros de la ONU. Sin embargo, sí cuenta con un apoyo preponderante de una supermayoría de los gobiernos. La minoría de los que se oponen al PMM han sido incapaces de articular o proponer un marco alternativo que haría a la migración segura, ordenada y regular. Incluso, la ONU ha logrado regresar al consenso en torno a negociaciones con referencias al PMM<sup>100</sup>. Mientras tanto, millones de migrantes continúan aportando a los países de origen y destino. Las sociedades tienen mucho que ganar del capital humano que representan. En los próximos años, la ONU seguirá siendo prominente, operando el Fondo Fiduciario para la Migración Segura, Ordenada y Regular y albergando el primer Foro de Examen sobre Migración Internacional en 2022, mismo que valorará el progreso en la instrumentación del PMM. La seguridad humana no carece de detractores, pero ha demostrado una vez más que los avances significativos en las relaciones internacionales no pueden darse el lujo de ignorar el impacto de las políticas públicas sobre los individuos.

Viendo a futuro, aquellos que facilitan procesos diplomáticos harían bien en involucrar desde las etapas iniciales de su planeación a la sociedad civil. La proliferación de actores relevantes en virtualmente cualquier tema global puede hacer que las cosas parezcan desordenadas, pero ese desorden puede traducirse en sofisticación. La seguridad humana permite a los participantes visualizar los resultados que dan lugar a acciones prácticas en el terreno. Sin embargo, resulta indispensable que todos los practicantes y estudiosos estén agudamente conscientes de las resistencias que perduran en negociaciones explícitas sobre el paradigma en entornos multilaterales. Una aproximación balanceada y pragmática a la diplomacia de la seguridad humana sí puede brindar resultados significativos para atender los retos apremiantes por delante. ●

---

### Bibliografía

- AIERBE, Peio, “Entrevista a Javier de Lucas, Derechos Humanos prioritarios” en *Galde*, 20 de junio de 2019: <https://www.galde.eu/es/entrevista-javier-de-lucas/> [Consultado 3 de diciembre de 2019].
- AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, “Trump Administration Ends Participation en Global Compact on Migration, Citing Concerns Regarding U.S. Sovereignty” en *American Journal of International Law*, vol. 112, N° 2, 2018, pp. 311-313.
- AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION, *Crossroads: The Psychology of Immigration in the New Century*, American Psychological Association Presidential Task Force on Immigration, Washington, D.C., 2012.
- ARANGO, Joaquín, MAHÍA, Ramón, MOYA, David y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, *Inmigración y Asilo en el centro de la arena política*, Barcelona Centre for International Affairs, Barcelona, 2018.
- ARROCHA, Pablo, DE LA MORA, Fernando y DE LA FUENTE, Juan Ramón “Migración: la perspectiva multilateral” en *El Universal*, 28 de julio de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/migracion-la-perspectiva-multilateral> [Consultado 29 de julio de 2019].
- ARROCHA, Pablo, DE LA MORA, Fernando y DE LA FUENTE, Juan Ramón, “Migrantes y refugiados: las cosas por su nombre” en *El Universal*, 23 de julio de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/pablo-arrocha-fernando-de-la-mora-y-juan-ramon-de-la-fuente/nacion/migrantes-y-refugiados> [Consultado el 2 de agosto de 2019].
- ARTICLE 19, “Global Compact for Migration positive for ensuring free expression, access to information, and inclusive public debate”, Article 19, 10 de diciembre de 2018: <https://www.article19.org/resources/global-compact-for-migration-positive-for-ensuring-free-expression-access-to-information-and-inclusive-public-debate/> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/60/1 Documento Resultado de la Cumbre Mundial 2005*, Nueva York, 24 de octubre 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/66/290 Seguimiento al párrafo 143 sobre seguridad*

---

<sup>100</sup> EL UNIVERSAL, “Por consenso, ONU adopta resolución mexicana para protección de migrantes” en *El Universal*, 15 de noviembre de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/por-consenso-onu-adopta-resolucion-mexicana-para-proteccion-de-migrantes> [Consultado 2 de diciembre de 2019].

- humana del Documento Resultado de la Cumbre Mundial de 2005, Nueva York, 25 de octubre de 2012.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/70/1 Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 21 de octubre de 2015.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/71/1 Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes*, Nueva York, 3 de octubre de 2016.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/71/280 Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*, Nueva York, 17 de abril de 2017.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/73/195 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, Nueva York, 11 de enero de 2019.
- BILGIC, Ali, *A Human Security Perspective on Migration: A Compass for the Perfect Storm*, International Institute of Social Studies, La Haya, 12 de abril de 2018.
- BOLTON, Matthew, *The Nuclear Weapons Ban and Human Security for All*, Freidrich Ebert Stiftung, New York, 2017: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13435.pdf> [Consultado el 19 de junio de 2019].
- BOULBY, Marion and CHRISTIE, Kenneth (eds), *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA*, Palgrave MacMillan, Suiza, 2018, pp. 1-251.
- BRANDT, Jessica, "Implementing the Global Compact for Migration: Ideas for City Engagement", en *Brookings Institution Policy Briefs*, octubre 2018: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/FP\\_20181019\\_migration\\_compact1.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/10/FP_20181019_migration_compact1.pdf) [Consultado el 4 de junio de 2019].
- CARLING, Jørgen, "A landmark in the landscape of migration studies", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 13, 2015, pp. 2373-2376.
- COLOMÉ MENÉNDEZ, Desirée, "Fronteras movedizas", en *Opiniones Oportunas del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, 26 de julio de 2019: <http://revistafal.com/fronteras-movedizas/> [Consultado el 27 de julio de 2019].
- CREPEAU, Francois y HASTIE, Bethany, "The Case for 'Firewall' Protections for Irregular Migrants", en *European Journal of Migration and Law*, vol. 17, 2015.
- DE CHICKERA, Amal y WHITEMAN, Joanna, "Discrimination and the human security of stateless people" en *Forced Migration Review*, n° 46, 2014, 56-69.
- DE LA MORA SALCEDO, Fernando y GÓMEZ CAMACHO, Juan José, "Negociación de 360 grados: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular" en *Otros Diálogos*, n° 7, 28 de marzo de 2019.
- DE LA MORA SALCEDO, Fernando y GÓMEZ CAMACHO, Juan José, *México ante el Pacto Mundial para la Migración*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, mayo de 2019.
- DESMARES, Camille, *Addressing Xenophobia: Representations of Migration and the Role of the Media*, United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility, Barcelona, 2017.
- DOMICELJ, Tamara y GOTTARDO, Carolina, "Implementing the Global Compacts: the importance of a whole-of-society approach" en *Forced Migration Review*, n° 60, 2019, pp. 79-82.
- DONATO, Katharine M. y SISK, Blake, "Children's Migration to the United States from Mexico and Central America: Evidence from the Mexican and Latin American Migration Projects" en *Journal of Migration and Human Security*, vol. 3, n° 1, 2015, pp. 58-79.
- ENCABO, Louie, "How UN Global Compact hysteria is driving far-right extremism in New Zealand" en *The Defiant*, 19 de marzo de 2019: <https://thedefiant.net/how-un-global-compact-hysteria-is-driving-far-right-extremism-in-new-zealand/> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- EL UNIVERSAL, "Por consenso, ONU adopta resolución mexicana para protección de migrantes" en *El Universal*, 15 de noviembre de 2019: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/por-consenso-onu-adopta-resolucion-mexicana-para-proteccion-de-migrantes> [Consultado 2 de diciembre de 2019].
- FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*. Palgrave MacMillan, Cham, 2019, pp. 1-205.
- GENINA, Víctor, "Proposals for the Negotiation Process on the United Nations Global Compact for Migration" en *Journal of Migration and Human Security*, vol. 5, n° 3, 2017, pp. 682-693.
- GEST, Justin, KYSEL, Ian M., y WONG, Tom K., "Protecting and Benchmarking Migrants' Rights: An Analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" en *International Migration*, vol. 57, n° 6, diciembre 2019, pp. 60-79.
- GLADWELL, Catherine, "Accessing and thriving in education in the UK" en *Forced Migration Review*, n° 60, 2019, pp. 43-46.
- GÓMEZ CAMACHO, Juan José, "Multilateralismo práctico" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, n° 1, enero-marzo 2019.
- GÓMEZ, Oscar and GASPER, Des, "Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams", *United Nations Development Programme Human Development Report Office*, 2013: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/human\\_security\\_guidance\\_note\\_r-nhdrs.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf) [Consultado 4 de agosto de 2019].
- GOTTARDO, Carolina, y CYMENT, Paola, "The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?" en *Gender & Development*, vol. 27, n° 1, 2019, pp. 67-83.
- GRAHAM, David, "Mexico pushes US to designate El Paso shooting an act of terrorism" en *Reuters*, 14 de agosto de 2019: <https://www.reuters.com/article/us-texas-shooting-mexico/mexico-pushes-us-to-designate-el-paso>



- shooting-an-act-of-terrorism-idUSKCNIV4IU4 [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- GUILD, Elspeth, BASARAN, Tugba y ALLINSON, Kathryn, *From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*, en *International Migration*, vol. 57, n° 6, diciembre 2019, pp. 43-59.
- HAMAID, Muneer, "Foreign fighters: a five eyes border management perspective" en *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 12, n° 1, 2017, pp. 47-65.
- IAKOVIDIS, Iakovos, GALARIOTIS, Ioannis and GIANNIOU, Maria, "The formation of the EU negotiating strategy at the UN: the case of human rights" en *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 31, n° 5, 2018, pp. 437-459.
- INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- INITIATIVE FOR CHILD RIGHTS IN THE GLOBAL COMPACTS, "Our recommendations", 2017: <https://www.childrenonthemove.org/our-recommendations/> [Consultado el 29 de junio de 2019].
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, "Inputs of the International Labour Organization to the UN Secretary-General's report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" 2017: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_591492.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_591492.pdf) [Consultado el 15 de julio de 2019].
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, "IOM Becomes a Related Organization to the UN", IOM Press Release, 25 Julio 2016: <https://www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un> [Consultado el 10 de junio de 2019].
- KING, Russell, "Migration comes of age" en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 13, 2015, pp. 2366-2372.
- KOSER, Khalid, "Chapter 12: Migration and Security: Exploding the Myths and Understanding the Realities" en GRAEME, Hugo, JALAL ABBASI-SHAVAZI, Mohammad, y KRACY, Ellen, (eds.) *Demography of Refugee and Forced Migration*, Springer International Publishing, Suiza, 2018, pp. 1-309.
- KOSER, Khalid, *Irregular migration, state security and human security*, Global Commission on International Migration, Londres, septiembre 2005.
- KYTOMAKI, Elli, *The Arms Trade Treaty and Human Security: Cross-cutting Benefits of Accession and Implementation*, Chatham House, Londres, 2015: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field\\_document/20150220ATTKytomaki.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150220ATTKytomaki.pdf) [Consultado el 20 de junio de 2019].
- LAVENEX, Sandra, "Regional migration governance – building block of global initiatives?" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n° 8, 2019, pp. 1275-1293.
- LINOS, Katerina y PEGRAM, Tom, "The Language of Compromise in International Agreements" en *International Organization*, vol. 70, n° 3, 2016, pp. 587-621.
- MACFARLANE, S. Neil and FOON KHONG, Yuen, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indiana University Press, Bloomington, 2006.
- McKINSEY & COMPANY, *People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*, McKinsey Global Institute, Bruselas, 2016.
- MCRAE, Rob, *International Relations and the New Diplomacy* en *Human Security and the New Diplomacy* MCRAE, Rob y HUBERT, Ron (eds), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2001.
- MENDEZ, Juan, "Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez", United Nations Human Rights Council, A/HRC/28/68, Ginebra, 5 de marzo de 2015: [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A\\_HRC\\_28\\_68\\_E.doc](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_68_E.doc) [Consultado el 3 de agosto de 2019].
- MISIÓN OBSERVADORA PERMANENTE DE LA SANTA SEDE ANTE LAS NACIONES UNIDAS, "Experts Call for Migration Talks to Include the Right to Remain in One's Country Of Origin", *Statement by H.E. Archbishop Bernardito Aua*, 22 de mayo de 2017: <https://holysemission.org/contents//events/592c54513dea0.php> [Consultado el 2 de agosto de 2019].
- NACIONES UNIDAS, "Agenda of the Preparatory (stocktaking) meeting of the Intergovernmental Conference to adopt a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", 4 de diciembre de 2017: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/pv\\_agenda\\_03122017\\_rev.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/pv_agenda_03122017_rev.pdf), [Consultado el 14 de junio de 2019].
- NACIONES UNIDAS, "Regional Consultations for the Global Compact for Migration" 2017: <https://refugeesmigrants.un.org/regional-consultations/>, [Consultado el 2 de agosto de 2019].
- NACIONES UNIDAS, "United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech", New York, mayo 2019: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20Junio%20SYNOPSIS.pdf> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- PETRASEK, David, "New powers, new approaches? Human Rights Diplomacy in the 21st Century" en *International Journal on Human Rights*, n° 19, 2013, pp. 6-15.
- PINYOL-JIMENEZ, Gemma "Otro paradigma migratorio: La percepción del fenómeno como una amenaza ha privado de un debate que es necesario" en *El País*, 5 de julio de 2020: [https://elpais.com/elpais/2018/07/05/opinion/1530814645\\_466534.html](https://elpais.com/elpais/2018/07/05/opinion/1530814645_466534.html) [Consultado 5 de diciembre de 2019].
- PIPER, Nicola, "Democratising Migration from the Bottom Up: The Rise of the Global Migrant Rights Movement" en *Globalizations*, vol. 12, n° 5, 2015, pp. 788-802.
- PIPER, Nicola, "Migration and the SDGs" en *Global Social Policy*, vol. 17, n° 2, 2017, pp. 231-238.

- POTTLER, Maximilian, “Humanitarian border management” en *Forced Migration Review*, N° 45, 2014, pp. 46-47.
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS, “Putting Human Rights Up Front”, New York, 7 de agosto de 2018: <https://stories.undp.org/putting-human-rights-up-front> [Consultado el 19 de junio de 2019].
- PROGRAMA DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS, *1994 Human Development Report*, United Nations, New York, 1994.
- PURKAYASTHA, Bandana, “Migration, migrants, and human security” en *Current Sociology Monograph*, vol. 66, n° 2, 2018, pp. 167-191.
- REED, Holly, “Forced Migration and Undocumented Migration and Development”, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2 de noviembre de 2018.
- ROCK, Allan, “The Human Security Network, Fifteen Years On” en *Center for International Policy Studies*, 21 de mayo de 2013: <https://www.cips-cepi.ca/2013/05/21/the-human-security-network-fifteen-years-on/> [Consultado el 30 de julio de 2019].
- ROSENOW-WILLIAMS, Kerstin and BEHMER, Katharina, “A Gendered Human Security Perspective in Humanitarian Action in IDP and Refugee Protection”, en *Refugee Survey Quarterly*, n° 34, 2015, pp. 1-23.
- SAN JOSE, Benjamin, “Achieving human security for migrants: the limits of state policies and migration development initiatives” en *Bandung Journal of Global South*, 2015, pp. 1-3.
- SANCHEZ, Gabriella, “Critical Perspectives on Clandestine Migration Facilitation: An Overview of Migrant Smuggling Research” en *Journal of Migration and Human Security*, vol. 5, n° 1, 2017, pp. 9-27.
- SERÓN, Gema, “El Pacto Mundial sobre Migración: algunas reflexiones tras la cumbre en Davos” en *Memorando OPEX N° 241/2019*, 15 de marzo de 2019: [https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/bbaa6d840e4310b6d84010b062272d85.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/bbaa6d840e4310b6d84010b062272d85.pdf), p. 3 [Consultado el 10 de junio de 2019].
- SKELDON, Ronald, “What’s in a title? The fifth edition of The Age of Migration” in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 13, 2015, pp. 2356–2361.
- SOOVA, Kadri, “Migration Status as Vulnerability Factor in Situations of Human Trafficking and Exploitation” in *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)*, 31 de octubre de 2012: <https://picum.org/migration-status-as-vulnerability-factor-in-situations-of-human-trafficking-and-exploitation/> [Consultado el 3 de agosto de 2019].
- STOP FUNDING HATE, “Five reasons why the UN Global Compact for Migration is good news for anti-hate campaigners”, Stop Funding Hate, London, 23 de diciembre de 2018: <https://stopfundinghate.info/2018/12/23/five-reasons-why-the-un-global-compact-for-migration-is-good-news-for-anti-hate-campaigners/> [Consultado el 10 de agosto de 2019].
- UNICEF, *Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children*, United Nations Children’s Fund, New York, 2016.
- UNIDAD DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, “Human Security Trust Fund”, 2019: <https://www.un.org/humansecurity/trustfund/>, [Consultado el 27 de mayo de 2019].
- ÜNVER, Can, “Migration in International Relations: Towards a Rights-Based Approach with Global Compact?” en *Perceptions*, vol. 22, n° 4, 2017, pp. 85-102.
- WEHRENFENNI, Daniel, “Multi-Track Diplomacy and Human Security” en *Journal of Human Security*, vol. 7, 2008, pp. 80-89.

# ¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad

CAROLINA NOVO Y PEDRO PONTE E SOUSA\*

## RESUMEN

Este documento tiene como objetivo reflexionar sobre los medios más apropiados para mejorar la seguridad humana ante una multiplicación de nuevos riesgos para la seguridad. El documento se pregunta si la responsabilidad corresponde a las fuerzas armadas o a las de protección civil, y analiza los desafíos que plantean las operaciones de ambas agencias. Argumentamos que el papel de las fuerzas de protección civil debe ser reforzado (asimismo, deben optimizarse sus recursos, capacidades y preparación) con el fin de proteger la seguridad humana cuando se materializa el riesgo (cumpliendo las Directrices de Oslo de Naciones Unidas). Para respaldar esta afirmación, exploraremos: en primer lugar, las intenciones (y oportunidades y desafíos) de las fuerzas armadas al incorporar nuevos riesgos para la seguridad en su agenda, así como al (argumentar e) intervenir como el actor clave en intervenciones en el extranjero; en segundo lugar, cómo la división entre la seguridad interna y externa limita la acción militar en el extranjero frente a “nuevas” amenazas y riesgos y demuestra su insuficiencia (incluso con equipos de doble uso); en tercer lugar, cómo las “nuevas” amenazas y (en particular) riesgos hacen que las fuerzas de protección civil sean más útiles en intervenciones en el extranjero que los militares. Basándonos en el caso del ciclón Idai en Mozambique y la respuesta de Portugal al mismo, exploraremos brevemente los problemas derivados del despliegue de militares en un escenario de desastres naturales. En resumen, aseveramos que las fuerzas de protección civil garantizan con frecuencia una mejor contribución a las crisis de seguridad humana que las fuerzas armadas.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; fuerzas armadas; amenazas y riesgos; protección civil; relaciones civiles-militares.



## TITLE

Are civil protection forces a better choice than the military? Human security and military forces deployment under new security risks

## ABSTRACT

This paper intends to reflect on the most appropriate means to enhance human security under the multiplication of new security risks, asking whether the responsibility should be attributed to the military or the civil protection forces and discussing the challenges that both agencies' operations raise. We argue that civil protection forces' role should be reinforced (and their resources, capabilities and readiness improved) to protect human security under risk materialization (which also meets United Nations Oslo Guidelines). In order to support this claim, we will explore: first, the intentions (and opportunities and challenges) of the military in co-opting new security risks into their agenda, as well as (argue for and) intervening as the key actor in foreign interventions; second, how the divide between internal and external security curtails military action abroad in new threats and risks and demonstrates its inadequacy (even with dual-purpose/dual-use equipment); third, how new threats and (particularly) risks make civil protection forces more useful in foreign interventions than the military. Resorting to the Idai cyclone in Mozambique and Portugal's response to it, we will briefly explore issues arising from the deployment of the military in a scenario on natural disasters. In short, we claim that, civil protection forces frequently offer a better contribution to human security crises than the military.

## KEYWORDS

Human security; military; threats and risks; civil protection; civil-military relations.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.006>

## Formato de citación recomendado:

NOVO, Carolina y PONTE E SOUSA, Pedro, “¿Son las fuerzas de protección civil una mejor opción que las fuerzas armadas? Seguridad humana y despliegue de fuerzas armadas frente a nuevos riesgos para la seguridad”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 111-129.

Licencia CC BY-NC-ND 4.0 Int

## \* Carolina

**NOVO**, MA in History, International Relations and Cooperation (Concentration in Political Studies) by the University of Porto, BA in Languages and International Relations by the same institution. Email: carolbrasnovo@gmail.com.

## Pedro PONTE E SOUSA,

Ph.D. candidate in Global Studies, Department of Political Studies, Faculty of Social Sciences and Humanities – New University of Lisbon (FCSH-UNL). Researcher at the Portuguese Institute of International Relations (IPRI). MA in History, International Relations and Cooperation by the University of Porto, BA in Languages and International Relations by the same institution. Email: pedrosousa\_pps@hotmail.com

## Recibido:

16/10/2019

## Aceptado:

22/01/2020

## Traducción:

Itxaso Domínguez de Olazábal

## Introducción

El concepto de seguridad humana surgió como consecuencia de la Guerra Fría. Disminuyó la anterior amenaza para la seguridad, la posibilidad de guerra entre las dos grandes potencias, dando lugar a una concepción de seguridad más personal que estatal. En otras palabras, la seguridad de las personas (en ámbitos como la alimentación, la economía, la salud, etc.) ganó mayor importancia, mientras que la cuestión de la seguridad estatal/nacional parecía revestir menor relevancia, o al menos, haberse convertido en una cuestión más compleja y matizada que anteriormente. Del mismo modo, este contexto de mundo sin rivalidad entre superpotencias al borde de una guerra contribuyó a que disminuyera la posibilidad de guerra entre ambas y favoreció el surgimiento de conflictos locales y regionales previamente considerados menores, o al menos ignorados, al estar influenciados en menor medida por consideraciones geopolíticas de calado. Además, dado que la probabilidad de conflicto disminuyó<sup>1</sup>, se comenzó a prestar más atención a "otras", "nuevas", amenazas y riesgos. "Otras" en el sentido de que son mucho más complicadas (y, en la mayoría de los casos, más probables) que una operación puramente militar; "nuevas" porque eran percibidas como nuevos problemas de seguridad, a pesar de que, en general, llevaban un tiempo existiendo y siempre habían tenido la capacidad de perturbar la seguridad. Y, mientras que otras "nuevas" amenazas<sup>2</sup> han sido objeto de dosis considerables de atención, tanto por parte de académicos como de profesionales, los riesgos para la seguridad han sido considerados en menor medida, a pesar de la existencia de factores contextuales y estructurales (aumento de las desigualdades, desastres naturales, cambio climático) crecientes que ejercen una presión sobre la agenda de seguridad con nuevos temas, actores y dilemas a tratar<sup>3</sup>.

Este artículo<sup>4</sup> tiene como fin arrojar luz sobre el debate en torno a la seguridad humana en el mundo contemporáneo, los riesgos y amenazas que la socavan, y los actores mejor equipados para promoverla. El objetivo de este trabajo es evaluar los desafíos y las limitaciones de la respuesta de las fuerzas armadas (o de las fuerzas armadas como actor principal) frente a la materialización del riesgo cuando el fin es proteger la seguridad humana. Por lo tanto, el artículo sostiene la tesis de que las fuerzas de protección civil a menudo garantizan una mejor contribución en crisis de seguridad humana y, por lo tanto, se debe reforzar su papel (y mejorar sus recursos, capacidades y preparación) para proteger mejor la seguridad humana cuando se materializa el riesgo. Para apoyar tal afirmación, el artículo seguirá el siguiente esquema. Primero, una discusión general sobre la seguridad humana en la posguerra fría, el surgimiento de otras "nuevas" amenazas y riesgos, y la

<sup>1</sup> Si bien esto no es cierto para todos los estados-nación, representa una tendencia a la disminución de conflictos interestatales. Ver PRIO, "Trends in Armed Conflict, 1946–2017", *Conflict Trends* 5, 2018: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Dupuy%2C%20Rustad-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict%2C%201946-2017%2C%20Conflict%20Trends%205-2018.pdf> [Consultado el 10 de diciembre de 2019].

<sup>2</sup> Se especificará una definición de 'amenazas', y una explicación más extensa de lo que son las "nuevas" amenazas, así como algunos ejemplos, en páginas siguientes.

<sup>3</sup> Una explicación más detallada sobre la nueva visión en seguridad y defensa puede ser consultada en SOUSA, Pedro, "Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional" en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2017, pp 77-89: [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos\\_25.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf) [Consultado el 15 de octubre de 2019], y en SOUSA, Pedro, "Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?" en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370.

<sup>4</sup> La motivación para la redacción de este artículo deriva de un breve artículo de opinión que redactamos a principios de este año, como parte de la discusión sobre "La utopía de la seguridad y la paz humanas", organizada por la Fundación Serralves; una discusión donde Mary Kaldor estuvo presente, junto con João Cravinho, Ministro de Defensa de Portugal. El texto se puede encontrar aquí: NOVO, Carolina; SOUSA, Pedro, "Manda-se os militares ...? Uma reflexão sobre as forças armadas ea Segurança Humana", *Fórum Demos*, 25 de marzo de 2019: <https://forumdemosnet.wordpress.com/2019/03/25/manda-se-os-militares-uma-reflexao-sobre-as-forcas-armadas-e-a-seguranca-humana/> [Consultado el 15 de octubre de 2019].





respuesta de las fuerzas armadas, que expandieron su actividad (con referencia a sus argumentos y motivaciones). En segundo lugar, también exploraremos cómo la división entre la seguridad interna y externa limita la acción militar en el extranjero frente a “nuevas” amenazas y riesgos, y arroja luz sobre su insuficiencia (incluso con equipos de doble uso). Las fuerzas armadas son, hasta un cierto grado (variable), inadecuadas para hacer frente a otras “nuevas” amenazas y riesgos<sup>5</sup>. Por lo tanto, discutiremos las fortalezas, debilidades y posibles sugerencias para abordar esos problemas. En tercer lugar, trataremos de mostrar cómo las “nuevas” amenazas y (en particular) riesgos hacen que las fuerzas de protección civil sean más útiles en las intervenciones en el extranjero que las fuerzas armadas. Argumentamos que el papel de las fuerzas de protección civil debería reforzarse (y, en este sentido, mejorar sus recursos, capacidades y preparación) para promover la seguridad humana en casos de materialización del riesgo (cumpliendo las Directrices de Oslo de Naciones Unidas). También se analiza la cooperación y la coordinación entre éstas y las fuerzas armadas, las operaciones inter-agencias y los recursos (técnicos, personales y financieros), así como sopesa los argumentos en torno al liderazgo de las fuerzas de protección civil o armadas en dicho proceso. Finalmente, analizaremos la promoción de la seguridad humana antes de la materialización de nuevos riesgos, a través del ejemplo específico del ciclón Idai en Mozambique, centrándonos en el papel relativo de las fuerzas armadas y de protección civil portuguesas desplegadas para responder a la catástrofe.

Basándonos en diferentes ejemplos, experiencias y problemas, afirmamos que hay más elementos positivos que negativos asociados con un rol preponderante de las fuerzas de protección civil —especialmente— cuando se enfrentan a nuevos riesgos de seguridad. En otras palabras, abogamos por favorecer el despliegue de fuerzas de protección civil en lugar de fuerzas armadas, siempre que sea posible, dadas las ventajas y desventajas específicas de priorizar uno u otro actor en respuesta a riesgos para la seguridad en países extranjeros.

### **I. Seguridad humana y otras “nuevas” amenazas y riesgos**

El concepto de “seguridad humana” fue articulado en la posguerra fría en el seno de Naciones Unidas y fue discutido por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>6</sup>. El concepto pone énfasis en y valora, en lugar de la seguridad del estado (sus instituciones o su territorio), la seguridad de las personas en sus diversas dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, física y política, y la protección de su estabilidad física y psicológica, dignidad y bienestar<sup>7</sup>.

Esto planteó un cambio sísmico respecto a cómo se percibía previamente la seguridad. Antes,

<sup>5</sup> Dado que este documento se centra en “nuevos” riesgos, no exploraremos en detalle la posible insuficiencia de las fuerzas armadas para contener algunas de las “nuevas” amenazas. Sin embargo, tal y como se explicará más adelante, consideramos que las fuerzas armadas no deberían ser la única agencia que actúe en el caso de materialización de “nuevos” riesgos. Algunos argumentos que respaldan esta posición se pueden encontrar en la sección 2, y en adelante, de esta investigación. Uno de ellas, extremadamente relevante dado que el objetivo final es la promoción de la seguridad humana, es que la presencia de las fuerzas armadas puede desestabilizar y generar aún más inseguridad en las comunidades ya afectadas. Sugerimos que esto es particularmente cierto en el caso de “nuevos” riesgos como los desastres climáticos, como se explora en la sección final de este artículo, con el caso de estudio de la participación de Portugal en la respuesta al ciclón Idai.

<sup>6</sup> TADJBAKSHSH, Shahrbanou, CHENOY, Anuradha, *Human security: Concepts and Implications*, Routledge, Oxon, 2007, p. 1.

<sup>7</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a día de hoy se manejan tres concepciones muy distintas de seguridad humana. Para un breve repaso, vea HAMPSON, Fen Osler, “Human Security” en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, pp. 229-242, y KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 115-127. Ver también: HAMPSON, Fen Osler, “Human Security”, *op.cit.* para cuestiones relacionadas con la definición misma de seguridad humana.

el enfoque se ponía en el estado y su supervivencia, y por lo tanto, la guerra, el control de armas (ya sea regular o químico/biológico) y las alianzas eran clave en las estrategias de seguridad<sup>8</sup>. La seguridad representaba, entonces, defender al estado (y sus miembros) de ataques militares externos<sup>9</sup>. Esta definición del concepto implicaba la necesidad de la fuerza militar para contener y responder a esos ataques, o incluso la posibilidad de tales ataques<sup>10</sup>. Mientras resistirse y protegerse de esa amenaza externa principal era clave, los problemas internos (de seguridad) no eran relevantes en dicha agenda, donde generalmente prevalecía una línea de demarcación entre lo interno y lo externo (peligroso)<sup>11</sup>.

Mientras que el conflicto interestatal disminuye<sup>12</sup>, “nuevas” amenazas y riesgos para la seguridad han sido identificadas y parecen estar en aumento<sup>13</sup>. A los fines de este trabajo, una amenaza es definida como un acto ofensivo intencional por parte de un oponente identificable. El riesgo, por otro lado, proviene de una realidad que no es directa y deliberadamente intencional, sin que sea un enemigo inmediato quien lo materialice<sup>14</sup>. Las “nuevas” amenazas para la seguridad incluyen el terrorismo, el crimen organizado y transnacional y la propagación de armas de destrucción masiva<sup>15</sup>; pero la seguridad humana también depende en gran medida de

<sup>8</sup> Esto no quiere decir que la guerra interestatal ya no se perciba como una amenaza. Sin embargo, hay una ampliación del concepto de seguridad para incluir “nuevas” amenazas, mientras que la guerra interestatal sigue siendo una preocupación. De hecho, un debate importante hasta el día de hoy, y una afirmación hecha con frecuencia por los realistas, es si esas “nuevas” amenazas son solo temporalmente relevantes, ya que, con un desafío a la supervivencia del estado o sus intereses vitales, esos desafíos serían (o volverían a) El centro de las preocupaciones de seguridad. Ver BEACH, Derek, *Analizando la política exterior*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012; y SMITH, Edward, “Las rutas tradicionales a la seguridad: realismo y liberalismo”, en HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; MORAN, Andrew y PILBEAM, Bruce (eds.) *Estudios de seguridad internacional: teoría y práctica*, Routledge, Nueva York, 2015, págs. 12-30.

<sup>9</sup> TOMÉ, Luís, “Seguridad y complejo de seguridad: conceptos operativos” en *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 1, n° 1, 2010, pp. 29-44: [www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo\\_en/en\\_vol1\\_n1/en\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art3.html) [Consultado el 15 de octubre de 2019] y SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional” en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2017, pp. 77-89: [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos\\_25.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf) [Consultado el 15 de octubre de 2019].

<sup>10</sup> WILLIAMS, Paul, *Estudios de seguridad: una introducción*, Routledge, Londres, 2008. SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

<sup>11</sup> FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*. Edições Cosmos / Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2005. Sin embargo, esta demarcación nunca fue hermética; sin embargo, lo que hemos presenciado más recientemente es una erosión de esa línea de demarcación. La creciente internacionalización de los problemas internos y la creciente influencia interna de los asuntos internacionales son una parte crucial de esta erosión. PATRÍCIO, Raquel, “Política Externa”, en MENDES, Nuno e COUTINHO, Francisco (organizaciones), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Dom Quixote, Lisboa, 2014, págs. 408; ver también BRAUCH, Hans Günter, “Conceptos de amenazas a la seguridad, desafíos, vulnerabilidades y riesgos”, en BRAUCH, Hans Günter, et. al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Springer, Berlin, 2011, pp. 61-106.

<sup>12</sup> Consultar PRIO, “Trends in Armed Conflict”, *op.cit.*

<sup>13</sup> SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

<sup>14</sup> FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento Conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança ...*, *op.cit.* La definición que usaremos en este artículo arroja luz sobre la distinción entre amenazas y riesgos, e incluye tipos muy diferentes de amenazas, sin mencionarlas explícitamente. Para obtener más información sobre la distinción entre tipos de amenazas (militares, económicas o ecológicas), consultar BUZAN, Barry, *People, States & Fear. The National Security Problem in International Relations*. Harvester Books, Brighton, 1983. Consultar también BRAUCH Hans Günter, “Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks”, *op.cit.*, sobre amenaza y el riesgo como conceptos científicos, así como su redefinición y aplicación más amplia en el periodo posterior a la Guerra Fría.

<sup>15</sup> Ver BOOTH, Ken, “Global Security” en KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Chichester, 2014 y COOKER, Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, Nueva York, 2003 para una evaluación en detalle de tales amenazas, y también sobre cómo deberían ser tratadas por las agencias de seguridad del estado. También deberíamos mencionar brevemente aquí la idea de vulnerabilidad relacionada con una amenaza, “una debilidad o condición que finalmente puede causar el tipo de daño que causará una amenaza desatendida. Una analogía instructiva puede encontrarse en el campo del contraterrorismo, donde la amenaza es la existencia de terroristas que conspiran para causar daño o matar personas y las vulnerabilidades son, por ejemplo, los objetivos de alto valor que no están custodiados, partes de una infraestructura de telecomunicaciones que no está adecuadamente protegidas por cortafuegos y encriptación, y bases de datos críticas para las que no se ha realizado una copia de seguridad. Esta analogía no es exacta, ya que las vulnerabilidades sociales, como el hacinamiento grave, pueden no requerir que un agente externo, como un terrorista, materialice el daño que tienen el potencial de causar”. LIOTTA, Peter; BILGIN, Aybuke, “Why Human Security? The Case for Resilience in an Urban Century”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge,



la materialización de "nuevos" riesgos como el cambio climático, los desastres naturales y las desigualdades económicas, de salud o educativas<sup>16</sup>. Por lo tanto, las agendas de seguridad incluyen cada vez más referencias a estos nuevos problemas, que son considerados como violencia directa o como restricciones y limitaciones a la libertad<sup>17</sup>, y como desafíos a la seguridad nacional o global, ya que cada uno de esos problemas puede tener, como causa o característica habilitadora, varios otros problemas de seguridad<sup>18</sup>.

Existen varios factores estructurales (como las condiciones de pobreza o ciertas dinámicas sociales) que pueden contribuir a la vulnerabilidad de las poblaciones frente a estos riesgos. Es en este contexto que los problemas de desarrollo se consideran fundamentales para la seguridad humana: "la búsqueda de la seguridad humana reside en el desarrollo, no en las armas"<sup>19</sup>. Asimismo, el desarrollo solo es posible cuando la seguridad está garantizada; los dos están intrínsecamente conectados<sup>20</sup>. Dado que los efectos de los riesgos para la seguridad pueden minimizarse a través de la acción humana<sup>21</sup>, se genera una nueva responsabilidad para el individuo, tanto en lo que se refiere a su prevención como a su respuesta. El estado también es decisivo para combatir y adaptarse a estos riesgos, especialmente a través de políticas públicas y, en última instancia, mediante la suscripción de acuerdos internacionales. Cuando los riesgos se materializan, garantizar la seguridad requiere una acción más completa y coordinada: el estado debe coordinarse con otras entidades estatales y no estatales, como las ONG, es decir, formar una "constelación de proveedores de seguridad". Sin embargo, las comunidades mismas deberían poder responder a las amenazas y riesgos emergentes, asegurando su "securability" (la capacidad de evitar la inseguridad y restaurar la seguridad cuando ésta se ve comprometida)<sup>22</sup>. Esto coincide con el debate más amplio que se ha venido desarrollando desde la década de 1990 entre la "broad

---

Londres, 2014, p. 113.

<sup>16</sup> Esto no quiere decir que estos son los únicos problemas que afectan a la seguridad humana; si bien aquí destacamos el papel de las "nuevas" amenazas y riesgos para la seguridad humana en el cambio de las agendas de seguridad, eso no significa que minimicemos el papel desempeñado por la guerra misma, con desplazados y refugiados, la violencia contra los civiles y muchas otras consecuencias. Consultar la nota al pie 8 para más información sobre este tema.

<sup>17</sup> COLLINS, Alan, "Introduction" en COLLINS, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Nueva York, 2010. KALDOR, Mary; RANGÉLOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, 2014.

<sup>18</sup> TOMÉ, Luís, "Security and security complex...", *op.cit.* Sin embargo, la seguridad humana mantiene un vínculo esencial con la seguridad internacional, como explica Hampson, Fen Osler: "Human Security", *op.cit.*, "Subyace en gran parte de la literatura sobre seguridad humana una creencia común de que la seguridad humana es fundamental para la seguridad internacional, y que el orden internacional no puede descansar únicamente sobre la soberanía y viabilidad de los estados; ese orden depende también de los individuos y su propio sentido de seguridad. Esto representa claramente una desviación del internacionalismo liberal tradicional, que considera que el orden internacional se apoya sobre arreglos institucionales que, en diversos grados, ayudan a asegurar la integridad del estado liberal y democrático al reducir las amenazas en el entorno externo del estado. Al colocar al individuo como el punto de referencia clave, el paradigma de la seguridad humana supone que la seguridad del individuo es clave para la seguridad global; por consiguiente, cuando la seguridad de las personas se ve amenazada, también será el caso, en un sentido fundamental, de la seguridad internacional. Desde este punto de vista, los desafíos globales deben evaluarse en términos de cómo afectan a la seguridad de las personas, y no solo de los estados. Los defensores de la concepción ampliada o maximalista de la seguridad humana también sostienen que estas amenazas surgen no solo de fuentes militares; las causas no militares como el empeoramiento de las condiciones ambientales y las desigualdades económicas pueden, en algunos casos, exacerbar los procesos de conflicto." HAMPSON, Fen Osler, "Human Security" en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, p. 232.

<sup>19</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report, 1994*: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) [Consultado el 22 de julio de 2019]

<sup>20</sup> Si bien esta consideración puede apuntar a un tipo secuencial de relación entre seguridad y desarrollo, no nos decantamos por una posición específica de ese debate, ya que ésta iría más allá del propósito de esta investigación. Para una buena conceptualización y discusión sobre el nexo entre seguridad y desarrollo, ver SPEAR, Joanne; WILLIAMS, Paul (eds.), *Security and development in global politics: A critical comparison*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2012.

<sup>21</sup> HILHORST, Dorothea; ÖZERDEM, Alpaslan; CROSETTI, Erin Michelle, "Human security and natural disasters" en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 174-188.

<sup>22</sup> GASPER, Des, "Human security: from definitions to investigating a discourse", en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014.

*school*” (escuela amplia), centrada principalmente en cuestiones de subdesarrollo, y la “*narrow school*” (escuela estrecha), centrada en las responsabilidades de prevenir, reaccionar y reconstruir, en el marco del concepto más amplia y mejor conocido de ‘responsabilidad de proteger’ (R2P)<sup>23</sup>.

Rocha afirma que el diálogo establecido entre el Informe de Desarrollo Humano (HDR, por sus siglas en inglés) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994 y el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés) de 2001 es insuficiente en términos de la construcción del concepto de seguridad humana, lo que, a su vez, obstaculiza no solo la reflexión que se hace sobre él, sino también su aplicabilidad. La principal diferencia entre los dos documentos es que el primero se centra en particular en la idea de que el individuo debería beneficiarse del derecho a tener las necesidades básicas cubiertas (“*freedom from want*”, en inglés) y del derecho a vivir sin temor (“*freedom from fear*”, en inglés) para garantizar su seguridad humana. Por otro lado, el segundo documento habla casi exclusivamente del derecho a vivir sin temor, argumentando que proteger a la persona de las amenazas para su integridad física representa el núcleo de la seguridad humana<sup>24</sup>. Por lo tanto, ceñirse a la agenda de seguridad al tratar de proteger la seguridad humana significa abrazar una perspectiva más desconectada de la idea de desarrollo, que puede resultar inadecuada a la hora de tratar con personas afectadas por las “nuevas” amenazas y riesgos. Se puede decir que una agenda civil centrada en la reconstrucción y las acciones de reconstrucción será más útil para la comunidad afectada a largo plazo, mientras que el recurso a las fuerzas armadas es más útil dada su rápida capacidad de respuesta, capacidad de organización, en entornos difíciles —temas que discutiremos con más detalle más adelante. Del mismo modo, las fuerzas armadas que siguen una agenda de seguridad podrían resultar de alguna manera inadecuadas para garantizar la seguridad humana, como se discutirá más adelante.

## 2. Despliegue de fuerzas armadas bajo “nuevas” amenazas y riesgos

A medida que el concepto de seguridad de la sociedad se ha ampliado, las fuerzas armadas han buscado la forma de expandir sus misiones y de reajustarse a las “nuevas” amenazas y riesgos en la escena internacional. Como parte de esta estrategia, el ejército trata cada vez más de afirmarse como la principal agencia responsable de llevar a cabo la respuesta a desastres. Sin embargo, este interés también puede ser evaluado de forma crítica, identificando motivos menos altruistas: el apoyo en situaciones de crisis mejora su imagen y ofrece oportunidades de entrenamiento, en un contexto de creciente lucha por los recursos y la relevancia en la toma de decisiones<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010. p. 115-118. Consultar también: HAMPSON, Fen Osler, “Human Security”, *op.cit.* Este debate, que es un debate más amplio sobre el concepto de seguridad, recibió contribuciones esenciales para el desarrollo de la seguridad humana y su consideración como concepto crucial para el mundo contemporáneo. El debate entre los estudios de las escuelas ‘amplia’ y ‘estrecha’ de seguridad contribuyó, aunque de forma indirecta, a la inclusión del término ‘humano’ de la mano del concepto de ‘seguridad’. Como señala Kerr, aunque la ‘responsabilidad de proteger’ (R2P) está incluida en la visión ‘estrecha’ de la seguridad, típicamente relacionada con la violencia política dentro de los estados, está muy relacionada con el concepto de seguridad humana. De acuerdo con el autor, “(...) los debates en torno a la R2P a menudo pasan por alto sus conexiones intelectuales y empíricas fundamentales con la seguridad humana, y por lo tanto, a veces se pierde de vista la importancia del concepto”. Dicho esto, este documento hace mención del concepto de ‘responsabilidad de proteger’ partiendo de que este concepto y el de ‘seguridad humana’ no son intercambiables, sino que están fuertemente conectados, ya que la discusión del primero introdujo puntos importantes presentes en el segundo. Tal y como dice Luck, “(...) la seguridad humana y R2P son dos caras de la misma moneda”. LUCK, Edward, apud. KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, *op.cit.*

<sup>24</sup> ROCHA, Raquel, “O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança”, *Carta Internacional*, vol. 12, nº 3, p. 125, 2017.

<sup>25</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?”, *Humanitarian Practice Network*, 2009: <https://odihpn.org/magazine/military-responses-to-natural-disasters-last-resort-or-inevitable-trend/> [Consultado el 22 de julio de 2019].



Tal y como se mencionó en la sección anterior, y a pesar de que reaccionar ante tales amenazas y riesgos exija la intervención de una constelación de actores y, en particular, del estado, la respuesta de las fuerzas armadas invita a prestar una atención adicional a la cuestión. Teniendo en cuenta que estas “nuevas” amenazas y riesgos suelen ser urgentes y graves, que el conflicto interestatal ha disminuido y que el proceso que vamos a describir puede ser iniciado y/o desatado por actores políticos o militares, puede darse una securitización de estos problemas, en virtud de la que éstos se asignan a actores de seguridad, alegando que son más capaces que cualquier otro(s) para abordar e incluir tales problemas en su agenda<sup>26</sup>. Tal proceso implicaría una urgencia (real o no) de esa amenaza/riesgo<sup>27</sup>, así como un cierto nivel de autoridad en el actor que aboga por grandes medios para lidiar con esa preocupación de seguridad<sup>28</sup>. En otras palabras, “se construye un enemigo que justifica ataques continuos, ayuda a mantener los presupuestos militares y una narrativa basada en una distinción ‘nosotros/ellos’”<sup>29</sup>.

En términos generales, la principal preocupación que suscita el despliegue de las fuerzas armadas en tales circunstancias tiene que ver con la difuminación de la distinción entre actores y acciones humanitarias y militares, ya que “puede comprometer la neutralidad y la independencia, restringir el acceso humanitario y aumentar los riesgos de seguridad”<sup>30</sup>. La ventaja se puede encontrar en problemas de seguridad complejos, en otras palabras, donde más de una amenaza o riesgo está activo y tiene una influencia significativa en ese escenario<sup>31</sup>. Algunos gobiernos se están preparando para un mayor papel de las fuerzas armadas en la respuesta a amenazas y riesgos de seguridad, tanto en el país como en el extranjero, a un ritmo creciente, decisión que, en varios

<sup>26</sup> Este proceso de securitización se basa en el reconocimiento de y discurso construido en torno a dicha amenaza, declarando que “(...) una cuestión, dinámica o actor particular representa una ‘amenaza existencial’ para un objeto de referencia particular. Si es aceptado como tal por una audiencia relevante, esto permite la suspensión de la política normal y el uso de medidas de emergencia para responder a esa crisis percibida. La seguridad, en este sentido, es un sitio de negociación entre oradores y audiencias, aunque está condicionado significativamente por el grado en que el orador disfruta de una posición de autoridad dentro de un grupo en particular”. MCDONALD, Matt, “Constructivism” en WILLIAMS, Paul (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008, p. 69. Por lo tanto, enmarcar una cuestión como una de seguridad nacional legitima el uso de medios más amplios (adicionales) para hacer frente a esa amenaza, una narrativa que tiene que ser aceptada por parte de la audiencia. MCDONALD, Matt, “Constructivism” en WILLIAMS, Paul (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008, pp. 59-72. Ver también: SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”.

<sup>27</sup> “(...) La securitización de algunos problemas cambia su estado en la jerarquía de políticas, haciéndolos merecedores de atención especial, recursos y resolución inmediata, incluso por medios militares” TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor, *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, p. 46.

<sup>28</sup> Algunos autores también advierten del riesgo de utilizar el concepto de seguridad humana para un discurso basado en el miedo: “El análisis de seguridad humana reconoce las emociones, identifica coyunturas sorprendentes y puede dar una sensación de vidas y personas reales. El lenguaje de la ‘seguridad en sí mismo toca emociones, lo que es tanto una fuente de fortaleza como de peligro. Si bien la etiqueta de ‘seguridad humana’ tiene como objetivo reorientar el discurso de seguridad, conlleva riesgos de ser superado por las inseguridades psíquicas y los temores de los ricos y los instintos militares de aquellos con grandes arsenales y costumbre de usarlos. Sin embargo, esos miedos y hábitos ya existen y durante mucho tiempo han tenido formas de expresarse sin recurrir a un lenguaje de ‘seguridad humana’. La diferencia que representa tal lenguaje puede avanzar en la dirección opuesta, ayudando gradualmente a promover la sensibilidad y solidaridad interpersonal y global. El pensamiento de seguridad humana analiza amenazas diversas, específicas, que interactúan entre sí, de la situación, y cómo afectan a la vida de las personas comunes, especialmente las más vulnerables. Promueve la capacidad de imaginar cómo viven y se sienten los demás, y la percepción de un mundo compartido intensamente interconectado en el que la humanidad forma una ‘comunidad de destino’. Por lo tanto, favorece los cambios necesarios para la sostenibilidad global con respecto a cómo las personas perciben vulnerabilidades compartidas, intereses compartidos y humanidad compartida. Un concepto limitado de seguridad humana no bloquea tales cambios, pero es menos conductivo que las versiones más amplias”. GASPER, Des, “Human security: from definitions to...”, *op.cit.*, p. 39.

<sup>29</sup> KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era.” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Oxon, 2013, p. 74.

<sup>30</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

<sup>31</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que “el llamado problema de falta de priorización y jerarquía de amenazas supone, sin embargo, que la responsabilidad de la ‘acción’ recae solo en actores políticos limitados por demandas competitivas de su atención y recursos. Sin embargo, la formulación de políticas no es solo un proceso vertical, sino que puede representar una coalición de enfoques en red, flexible y horizontal que corresponda a situaciones complejas. Además, jerarquizar y priorizar entre las inseguridades humanas puede ser un ejercicio inútil, ya que las amenazas son interdependientes y la erradicación de cualquiera de ellas de forma aislada tiene un efecto limitado”. TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security”, *op.cit.*, p. 46.

casos, cuenta con el apoyo de los propios militares. Esto puede explicarse por el hecho de que tales intervenciones:

“Pueden mejorar la imagen de las fuerzas armadas y proporcionar oportunidades de entrenamiento, así como pueden ser una forma de que las fuerzas armadas diversifiquen su papel en un momento en que las fuerzas armadas de todo el mundo experimentan recortes presupuestarios. Ante un aumento en la incidencia de desastres naturales, se puede esperar que los ejércitos nacionales y extranjeros jueguen un papel más importante, particularmente en desastres a gran escala, en los que la capacidad de las organizaciones humanitarias puede verse afectada”<sup>32</sup>.

Los críticos de tal despliegue argumentan que “es ineficiente, inapropiado, inadecuado y costoso, contrario a los principios humanitarios e impulsado por imperativos políticos más que por una necesidad humanitaria”<sup>33</sup>.

También se dan algunas preocupaciones en relación directa con el análisis de estos conceptos. El papel de las fuerzas armadas en la defensa armada contra la agresión extranjera puede ser modificado por estos conceptos, o por su propio empleo. A pesar de la existencia de la policía y las fuerzas de protección civil, puede haber casos en los que, debido a la escala, el alcance o los medios necesarios (entre otras causas), los responsables de la toma de decisiones pueden presionar para que las fuerzas armadas empleen la seguridad interna (ver más a continuación). También plantea la cuestión de cómo actuar —y específicamente, de qué medios emplear<sup>34</sup>— cuando la seguridad humana ha sido perturbada, ya sea con respecto a amenazas de

<sup>32</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

<sup>33</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.* Reafirmando este punto de vista, Kaldor afirma que “las decisiones sobre el tipo de políticas de seguridad y desarrollo que se adoptarán, sobre si intervenir o no con las fuerzas armadas o mediante diversas formas de condicionalidad, y cómo, solo funcionarán si tienen en cuenta las más básicas necesidades identificadas por las personas afectadas por la violencia y la inseguridad. Esto no es solo una cuestión moral; también es una cuestión de eficacia. Las personas que viven en zonas de inseguridad son las únicas capaces de mantener la seguridad a largo plazo. Hay una tendencia entre los forasteros a centrarse en aquellos que portan armas. Sin embargo, aquellos que portan armas a menudo pueden ser aquellos con un interés a largo plazo en la inseguridad. Por lo tanto, la comunicación, la consulta y el diálogo son herramientas esenciales para la seguridad humana, no solo para ganar corazones y mentes, ni siquiera para obtener conocimiento y comprensión, sino para empoderar a quienes tendrán que ser responsables de la seguridad a largo plazo. La participación de docentes, médicos, líderes tribales, líderes religiosos y jóvenes son fundamentales para comprender y poner en práctica la seguridad humana”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 72. Esto también deja claro que es necesaria una estrategia detallada en asistencia humanitaria, tanto para participar en las fuerzas de despliegue militar en el extranjero como en la estrategia de salida. Un informe del Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) de 2008 sobre “la efectividad de los activos militares extranjeros en la respuesta a desastres naturales” explica que, si bien los países afectados establecen arbitrariamente los plazos para las retiradas en desastres naturales, es necesaria una evaluación continua de cómo y cuándo deberían retirarse, teniendo en cuenta “cuánto valor está agregando actualmente el activo militar extranjero al esfuerzo de ayuda, es decir, con qué facilidad y éxito podría ser reemplazado por activos civiles o domésticos” WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; LÖFGREN, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Stockholm International Peace Research Institute, Sweden, 2008: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/236476AD3257088DC125741000474F20-sipri\\_mar2008.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/236476AD3257088DC125741000474F20-sipri_mar2008.pdf) [Consultado el 23 de julio de 2019], pp 46-47. El informe también subraya la necesidad de un sólido diálogo y cooperación civil-militar para decidir mejor el traspaso de esa respuesta al gobierno afectado y los actores humanitarios en el terreno.

<sup>34</sup> Debemos hacer una breve mención a las reglas para entablar combate (“*rules of engagement*”, en inglés) como las reglas o directivas de las fuerzas militares que definen el empleo de la fuerza (con respecto a sus circunstancias, condiciones, grado y forma). Para más información sobre este tema, ver BODDENS HOSANG, J. F. R., “Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations”, PhD Thesis, Amsterdam Center for International Law (ACIL), Faculty of Law – University of Amsterdam, 2017: [https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens\\_Hosang\\_Thesis\\_complete.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf) [Consultado el 19 de enero de 2020]. Sobre este tema, Mary Kaldor también enfatiza que “en las intervenciones militares, las reglas para entablar combate generalmente se basan en las leyes de los conflictos armados (derecho internacional humanitario) en lugar de las leyes de derechos humanos o el derecho interno. Por lo tanto, la experiencia real de los civiles en estas situaciones es que sus vidas tienen menos valor que las vidas del personal internacional”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 70. Es por este motivo que enfatiza que en las operaciones de seguridad humana, los civiles deben estar al mando: “Esto significa que los militares deben operar en apoyo de la ley y el orden y bajo reglas de comportamiento que son más similares a las del trabajo policial que a las del combate armado. Todos necesitan saber quién está al mando, y los líderes deben



seguridad o riesgos de seguridad, y si el despliegue de fuerzas militares puede ser mejor o peor que la policía y/o las fuerzas de protección civil. Discutiremos más en profundidad este tema en las próximas secciones.

## 2.1. La cuestión de la (in)adecuación de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas son tradicionalmente consideradas como un promotor clave de la seguridad humana. No debe olvidarse que, en caso de un desastre mayor, pueden ser, de hecho, la única agencia suficientemente bien equipada para responder. Sin embargo, se puede argumentar que las fuerzas armadas no deberían ser la única agencia responsable de promover la seguridad humana, especialmente frente los nuevos riesgos de seguridad mencionados anteriormente, como el cambio climático o las desigualdades económicas, de salud y educativas. Se pueden destacar varias razones que apoyan este razonamiento. Primero, no se puede garantizar que la participación de los militares en situaciones posteriores a desastres en el extranjero esté estrictamente motivada por cuestiones humanitarias y una intención real de colaborar con el país y las comunidades afectadas<sup>35</sup>. El despliegue de las fuerzas armadas es una decisión políticamente motivada, por lo que puede que sean esos intereses los que estén al centro de la operación, y posiblemente produzcan un impacto en su desarrollo<sup>36</sup>. En segundo lugar, y tal y como se señaló con anterioridad, las acciones militares pueden ser percibidas como ineficaces, inapropiadas y excesivamente caras<sup>37</sup>. En este artículo, sostenemos que la (in)adecuación de las fuerzas armadas para hacer frente a los riesgos emergentes está intrínsecamente relacionada con la distinción entre defensa y seguridad contra un enemigo externo, el área de intervención militar convencional, y la seguridad interna, en forma de una actividad policial, comúnmente asignada a las fuerzas de seguridad interna. Esto significa, por un lado, que la acción de las fuerzas armadas sigue en cierto modo viéndose limitada

---

poder comunicarse políticamente con la gente local y con la gente de los países emisores. Es difícil para los civiles servir bajo un comando militar porque, como le sucedió a la ONU en Irak, pueden convertirse fácilmente en un objetivo. Y es muy difícil para los militares llevar a cabo tareas civiles de manera consistente. (...) Es fundamental para todos estos principios un cambio de mentalidad. Se trata de la igualdad de los seres humanos. Esto suena obvio, pero en las zonas de guerra, los civiles locales no son tratados como si tuvieran la misma importancia que los civiles en el país de origen o de hecho a las propias fuerzas". KALDOR, Mary, "Human Security: political authority in a global era", *op.cit.*, p. 72-3.

<sup>35</sup> WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; LÖFGREN, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets...*, *op.cit.*

<sup>36</sup> En otras palabras, "el ejército es esencialmente parte de un sistema de seguridad politizado y su despliegue en respuesta a situaciones está determinado por decisiones políticas". RATUVA, Steven, "Multi-faceted Dilemmas: Politics and the Changing Dynamics of Civil-Military Relations—A Global Synopsis", en RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio Aguilar (eds.), *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*. Palgrave Macmillan, Singapur, 2019, p. 18.

<sup>37</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, "Military responses to natural disasters...", *op.cit.* Estos autores sostienen que "una pregunta más difícil se refiere a cuándo volver a la capacidad civil tras el período inicial de subida de tensión, en particular porque los activos militares generalmente se perciben como un 'bien libre'. Si bien esto es cierto desde la perspectiva de una agencia de cooperación, los costes siempre corren a cargo del estado. En última instancia, el uso de activos militares puede tener implicaciones para el presupuesto general de ayuda humanitaria, y está generalmente aceptado que los activos militares suelen ser más caros que los civiles. Cabe señalar que algunos gobiernos, incluido el de Reino Unido, hacen asignaciones completamente separadas para gastos militares asociados con la ayuda humanitaria y presupuestos de ayuda estatal. Sin embargo, con el tiempo, esto podría sesgar la financiación de la ayuda, reduciendo efectivamente la financiación para los presupuestos de ayuda". En una sesión informativa de 2013 de The Development Initiative, se afirmó que el coste de la ayuda humanitaria facilitada a través de las fuerzas armadas, "a diferencia de la ayuda humanitaria tradicional facilitada por agencias civiles, (...) sigue siendo un componente opaco, a veces secreto y casi siempre mal explicado de la acción humanitaria". POOLE, Lydia, "Counting the cost of humanitarian aid delivered through the military", *The Development Initiative*. Development Initiatives, Bristol, 2013: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/gha-2013-briefing-military-involvement-humanitarian-aid.pdf> [Consultado el 15 de diciembre de 2019], p. 1. Bacon y Hobson también defienden que la priorización de las fuerzas armadas en tales contextos podría incluso aumentar la inseguridad política y humanitaria: "En el contexto de los desastres naturales, la inseguridad humana puede aumentar si los gobiernos gastan más en sus fuerzas armadas que en la preparación para desastres. Un caso claro de esto es Pakistán, que continúa gastando grandes cantidades de dinero en el ejército, sin invertir adecuadamente en la preparación para desastres, a pesar de las repetidas inundaciones que han devastado al país en los últimos años. Un ejemplo final y atroz de un gobierno que crea inseguridad política en el contexto de un desastre natural es la respuesta del gobierno de Myanmar al ciclón Nargis en 2008, rechazando la ayuda externa por temor a una posible desestabilización del régimen militar gobernante". BACON, Paul; HOBSON, Christopher, "Incorporating natural disasters into the human security agenda", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York, 2014, p. 13.

a nivel interno. Por otro lado sugiere que, en términos operacionales, aún no se ha establecido completamente un vínculo entre la prioridad de las fuerzas armadas —defensa— y seguridad en general (así como la seguridad humana en particular)<sup>38</sup>.

Es comprensible, por lo tanto, que a las fuerzas armadas les resulte difícil responder a nuevas situaciones de riesgo, y que su presencia no contribuya positivamente a la seguridad, sino que, por el contrario, a veces desestabilice y genere aún más inseguridad en las comunidades ya afectadas<sup>39</sup>.

En general, “los militares a menudo son relacionados con una misión de violencia, que se considera que entra en conflicto con los actores civiles, en particular los proveedores de ayuda, y que de hecho puede obstaculizarlos”<sup>40</sup>. La difícil comprensión mutua entre las fuerzas armadas y otras instituciones —en este caso, las organizaciones no gubernamentales humanitarias—, y la aparente incompatibilidad de sus formas de actuar también influyen en la necesidad de repensar la labor de las fuerzas armadas sean el principal proveedor de seguridad humana. De hecho, el trabajo desarrollado por los militares en un escenario posterior a una catástrofe puede colisionar con los objetivos a largo plazo establecidos por las organizaciones humanitarias, e incluso poner en peligro proyectos vinculados al desarrollo de la comunidad, por lo que no protege eficazmente la seguridad humana de sus miembros. En consecuencia, la colaboración entre las fuerzas armadas y las ONG es de gran importancia, ya que estas últimas no solo pueden responder de manera más efectiva a problemas específicos posteriores al desastre, sino que también se benefician de una mayor aceptación por parte de las poblaciones locales, lo que en sí mismo contribuye a la seguridad humana.

## 2.2. El fortalecimiento del papel de las fuerzas de protección civil

Sin subestimar la importancia de la articulación entre las instituciones humanitarias y las fuerzas armadas, el argumento central de este artículo es que las fuerzas de seguridad interna<sup>41</sup> y protección civil<sup>42</sup> —comúnmente no involucradas en asuntos de seguridad externa— son esenciales para

<sup>38</sup> SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal...”, *op.cit.*

<sup>39</sup> Tal y como señalamos anteriormente, esta situación puede contribuir a la sensación, entre los civiles, “de que sus vidas tienen menos valor que las vidas del personal internacional”. KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era”, *op.cit.*, p. 70.

<sup>40</sup> HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *Security and Human Rights*, n° 1, 2008, p. 79. También debemos reafirmar que no solo hablamos de desastres naturales, sino de una gama más amplia de riesgos de seguridad en el momento de su materialización. A este respecto, Cameron argumenta que “los continuos intentos de diseñar aplicaciones instantáneamente listas desde el punto de vista político, como una ‘fuerza de seguridad humana’, esencialmente un ejército humanitario expedicionario, no dejan de ser soluciones intervencionistas o de respuesta que tratan los síntomas en lugar de abordar las causas subyacentes. Mientras se siga poniendo énfasis en estas variaciones minúsculas de soluciones de seguridad tradicionales, los intentos de ‘ampliar’ la seguridad serán ineficaces o conducirán a la militarización de áreas de vida que requieren soluciones sociales y comunitarias. Esto en sí mismo dice mucho sobre la naturaleza de la seguridad humana. Se considera que significa ‘seguridad’ más que ‘humana’, hasta el punto de que estos dos términos están en tensión o compiten entre sí. Mientras la perspectiva de ampliar la seguridad humana a otros dominios de la vida de las personas se percibe como algo que diluye la efectividad de la seguridad, podemos estar seguros de que existe un compromiso subyacente con una forma de seguridad que realmente no está tomando a los humanos como su objeto de referencia”. El autor explora a fondo casos en que el uso de la fuerza fue más allá de los estándares de gestión de desastres, con más consecuencias a largo plazo en la seguridad existencial. CAMERON, Robin, “A more ‘human’ human security”, en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York: Routledge, 2014, pp. 166-7.

<sup>41</sup> Aquellos (incluyendo la policía, agencias de inteligencia u otras fuerzas de seguridad) responsables de hacer cumplir la ley y el orden dentro de las fronteras de un estado y defenderse de las amenazas de seguridad doméstica. O’LEARY, Margaret, *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, iUniverse, Nueva York, 2006, p. 262.

<sup>42</sup> Definidas aquí, adoptando la definición de Rubin y Dahlberg, como un “término amplio que cubre todos los esfuerzos a nivel nacional, regional y local destinados a preparar a la población de una nación para crisis, desastres o guerras”. Lo usaremos como sinónimo de defensa civil, más habitualmente utilizado para un enfoque de arriba hacia abajo de “agencias gubernamentales de gestión de emergencias y organizaciones voluntarias aprobadas por el estado (...) que incluyen preparación para desastres, asistencia a emergencias a gran escala y tareas de seguridad





garantizar la seguridad humana.

Por lo tanto, y partiendo de que recurrir solo a los militares para resolver problemas internos causados por la materialización de riesgos para la seguridad humana puede no ser la solución óptima, se hace urgente fortalecer el papel de las fuerzas de seguridad interna y protección civil (así como mejorar sus medios, capacidades y preparación)<sup>43</sup>. De hecho, este enfoque está en línea con las “Directrices de Oslo” de Naciones Unidas que detallan las instrucciones para la participación de las fuerzas militares extranjeras en la respuesta a desastres y afirman que recurrir a ellas debería ser la última de las opciones<sup>44</sup>. Deben ser vistos como un complemento y no como el principal responsable en materia de seguridad<sup>45</sup>. Así, esto es cierto tanto para cuestiones nacionales como internacionales: el despliegue de personal siempre debe centrarse preferentemente en las fuerzas de seguridad interna y protección civil. Cabe señalar que tener este aspecto no implica que no pueda y no exista cooperación y coordinación entre la protección civil y las fuerzas armadas, ya que éstas poseen elementos clave para una respuesta efectiva, tales como estructuras logísticas de reacción rápida, la posibilidad de uso dual (civil y militar) de capacidades y los medios para ofrecer una respuesta rápida, particularmente en áreas menos accesibles. Además, las acciones combinadas permiten ahorrar recursos y diversificar el uso de las fuerzas armadas<sup>46</sup>.

Ninguno de los agentes de seguridad debería, por lo tanto, ser ignorado. Gilmore menciona que, aunque el Informe sobre Desarrollo Humano defiende que la seguridad humana no puede lograrse mediante el uso de ejércitos, parece que “otras interpretaciones de la agenda y algunas de las actividades incorporadas dentro de la propia visión de la ONU tienen en cuenta roles que solo podrían ser realizado por las fuerzas armadas, en particular en entornos altamente inseguros”<sup>47</sup>. El potencial de las fuerzas armadas es particularmente evidente en el componente “derecho a vivir sin temor”, sobre el cual se basa la doctrina de seguridad humana para Europa. Sin embargo, la dimensión militar debe ser considerada en el marco de una “fuerza de respuesta de seguridad humana”, con soldados trabajando junto a otras fuerzas e instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad civil y especialistas en derechos humanos<sup>48</sup>. Por ejemplo, esa es la idea detrás de las operaciones de paz multidimensionales de la ONU, donde la acción de las fuerzas militares establece las condiciones para la construcción civil del estado<sup>49</sup>. Podría decirse, entonces, que existe un posible papel para los militares en el campo de la seguridad humana. Este escenario

---

nacionales”. RUBIN, Olivier; DAHLBERG, Rasmus, *Oxford Dictionary of Disaster Management*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>43</sup> Abordamos la preocupación por los recursos limitados (financieros y de otro tipo) en la sección final de este párrafo.

<sup>44</sup> Se hace necesario clarificar: las ‘Directrices de Oslo’ de Naciones Unidas se refieren a las fuerzas militares extranjeras que se utilizan para promover/mejorar la seguridad humana en un contexto de auxilio en casos de desastre. Esto implica que la seguridad nacional y las fuerzas militares ya estaban involucradas en la respuesta y, sin embargo, se necesita asistencia internacional para abordar de manera más completa los esfuerzos para enfrentarse al desastre. Ver Overseas Development Institute (ODI), *Country-specific civil–military coordination guidelines*, HPG Working Paper, 2012: <https://www.refworld.org/docid/523ad66e4.html> [Consultado el 19 de diciembre de 2019]

<sup>45</sup> HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters...”, *op.cit.*

<sup>46</sup> REIS, Flávio Américo, “Military Logistics in Natural Disasters: The Use of the NATO Response Force in Assistance to the Pakistan Earthquake Relief Efforts”, *Contexto Internacional*, vol. 40, n° 1, 2018, p. 79: <https://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100004> [Consultado el 14 de junio de 2019]. Reis también argumenta que dicho uso dual es clave para justificar los altos costes financieros de las fuerzas de respuesta rápida en tiempos de paz, ya que pueden ser utilizadas otras entre sus capacidades, como el apoyo a la defensa civil.

<sup>47</sup> GILMORE, Jonathan, *The Cosmopolitan Military: Armed Forces and Human Security in the 21st century*, Palgrave Macmillan, Nueva York, p. 24.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>49</sup> PUGH, Michael, “Peace Operations”, en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*. Routledge, Oxon, 2013, pp. 393-408. Ver también HOWARD, Lise, *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

resalta la necesidad de repensar la forma en que se practica este rol<sup>50</sup>. Una vez que las fuerzas armadas estén tradicionalmente alineadas con el estado, tendrían que revisar sus prácticas y capacitación para servir a una comunidad más amplia; esto también representa un “cambio conceptual considerable”<sup>51</sup>: los militares tendrían que repensar sus prácticas centradas en el enemigo y concentrarse en la “solidaridad entre las personas”<sup>52</sup> que subyacen el concepto de seguridad humana.

Por lo tanto, deben tenerse en cuenta consideraciones de seguridad humana en todas las actividades militares<sup>53</sup>. Hacerlo no se refiere, como señala Homan, exclusivamente a la realización de operaciones que no sean de combate. Es igualmente importante garantizar que los principios de seguridad humana sean tenidos en cuenta a nivel operativo, “a través del entrenamiento y de un cambio de cultura militar”. Una forma de hacerlo podría ser, por ejemplo, garantizar que “cada plan operativo militar para cualquier tamaño de unidad pudiera incluir un componente de protección civil”, responsable de participar en la planificación, operación y evaluación de la misión<sup>54</sup>.

Contrariamente a lo que suele suceder, Kaldor afirma, las fuerzas armadas “deben operar en apoyo de la ley y el orden y bajo las reglas para entablar combate más similares a las del trabajo policial que a las reglas del combate armado”<sup>55</sup>. Asegurar que se establezca una comunicación eficiente entre los líderes y la población local es crucial, al igual que la comunicación entre las fuerzas civiles y las fuerzas armadas. Como sucedió en Irak, a los civiles les puede resultar difícil servir bajo mando militar, ya que pueden convertirse fácilmente en un objetivo, y las fuerzas armadas también enfrentarse a dificultades a la hora de llevar a cabo tareas civiles de manera consistente<sup>56</sup>. Esto arroja luz sobre la importancia de la cooperación y articulación internacional para responder a las crisis de seguridad humana, particularmente en un contexto

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>53</sup> Esto coincide con la noción de “Operaciones militares distintas de la guerra” (MOOTW, por sus siglas en inglés), que progresivamente se ha convertido en parte de las estrategias de las fuerzas armadas en todo el mundo. Sin embargo, y entre otros autores, Pugh critica la forma en que algunos asuntos en la agenda de seguridad están siendo etiquetados y tratados, a saber, aquellos relacionados con las operaciones de paz: “(...) [el] uso del término ‘paz’ como adjetivo sugiere que estas ‘operaciones’ son siempre beneficiosas y algo muy distinto de la guerra. De hecho, la doctrina militar estadounidense definió el ‘mantenimiento de la paz’ como una categoría de ‘Operaciones distintas de la guerra’, pero también logró convertirlo en una subcategoría de ‘operaciones de estabilidad’, que en Irak y Afganistán no se podían distinguir del combate”. Esto también enfatiza cómo las MOOTW pueden ser tratadas por los militares como un conflicto estándar, enfatizando así el resto de nuestro argumento sobre este tema. PUGH, Michael, “Peace Operations”, *op.cit.*, p. 395. Ramsbotham y Woodhouse argumentan de manera similar: “Según la doctrina de la Contribución militar a las operaciones de apoyo a la paz del Reino Unido, la planificación de las operaciones de paz del Reino Unido ya no separa las operaciones de combate de las ‘operaciones distintas de la guerra’ (OOTW), sino que prevé el uso de capacidades militares en todo el ‘espectro de tensión’ desde los deberes tradicionales de mantenimiento de la paz hasta el combate contra los spoilers y enemigos de la paz. En el nivel táctico ‘donde la acción realmente tiene lugar’ y donde los comandantes de formación y unidad ‘se involucran directamente con adversarios, facciones armadas y la población civil’, existe un requisito similar, y muy exigente, de combinar las habilidades de combate con las de negociación, mediación y generación de consentimiento. Además, existe una continua controversia sobre si es posible ‘prepararse’ desde el mantenimiento de la paz tradicional hasta el nivel de combate, así como ‘reducir’ en la otra dirección”. RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom, “Peace Operations”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 420.

<sup>54</sup> HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *op.cit.*, pag. 81. Esto coincide con lo que generalmente se conoce como ‘operaciones de estabilización’ para entornos de posguerra civil o regional. Ver MUGGAH, Robert, *Stabilization operations, security and development: States of fragility*. Routledge, Londres; y también, para una discusión más aplicada, CAMPBELL, Peter, *Military realism: The logic and limits of force and innovation in the US Army*. University of Missouri Press, Missouri, 2019. Lo mencionamos aquí para subrayar su probable relevancia también en caso de materialización de los riesgos de seguridad, como los desastres naturales, en lugar de únicamente en operaciones posteriores a un conflicto.

<sup>55</sup> KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, *op.cit.*, p. 72.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 72.



donde los principales riesgos no conocen fronteras, y donde los estados no pueden responder adecuadamente (ya que cruzan fronteras, o debido a la escasez de recursos, agravados en tiempos de crisis). Instrumentos como el nuevo “Mecanismo Europeo de Protección Civil”<sup>57</sup> deben ser tomados en consideración, profundizarse y ampliarse en otras regiones distintas de Europa, o incluso a nivel mundial.

### 3. Portugal, Mozambique y el ciclón Idai: el despliegue de fuerzas armadas ante un desastre natural

En Mozambique, las inundaciones causadas por el ciclón Idai, que azotó el país en marzo de 2019, dejaron la ciudad de Beira destruida y estuvieron al origen de una gran cantidad de muertes, así como de la destrucción de infraestructuras de transporte, comunicación y energía y alojamiento. También se anticipa que la ruina de los campos cultivados podría desencadenar un problema generalizado de hambre en la región. La tragedia también abre un debate en torno al concepto de seguridad humana, en particular con respecto a la urgencia de movilizar fuerzas (qué fuerzas y cómo deben actuar) para garantizar la seguridad humana de las comunidades afectadas por desastres.

Una fuerza militar portuguesa de reacción rápida fue desplegada solo un par de días después del ciclón, a fin de “salvar vidas y brindar apoyo a poblaciones aisladas aprovechando las vías fluviales, con la prioridad de rescatar a las personas en peligro”<sup>58</sup>. Estaba compuesta por 35 militares, así como por un equipo médico con suministros y equipamiento, y un equipo de la GNR (Guardia Nacional Republicana), una fuerza nacional de gendarmería. Las fuerzas armadas también identificarían las necesidades inmediatas de comunicación que requerían atención. Unos pocos días después fue desplegada una segunda fuerza, con elementos que formaban parte del INEM (Instituto Nacional de Emergencias Médicas) y de “*Waters of Portugal*”, que supervisa el suministro y tratamiento de agua, y un refuerzo de militares, hasta un total de 41 soldados portugueses de todas las ramas militares. Sin embargo, estos esfuerzos fueron coordinados por la “*Autoridade Nacional de Protecção Civil*” (ANPC), la Autoridad Nacional de Protección Civil<sup>59</sup>. Los efectivos se mostraron particularmente activos en la búsqueda y rescate de ciudadanos portugueses, como se mencionó anteriormente, así como en mejorar la comunicación satelital y asegurar la purificación del agua<sup>60</sup>. Las fuerzas armadas volvieron a Portugal, casi en su totalidad, el 31 de marzo, menos de dos semanas después del despliegue. Quedó sobre el terreno “un equipo de seis personas encargadas de comunicaciones, ingeniería y apoyo durante unos días más para garantizar las capacidades de comunicación satelital en el consulado portugués y purificar el agua”<sup>61</sup>. Sin

<sup>57</sup> LOPES, Miguel, “Parlamento Europeu aprova novo mecanismo de resposta a catástrofes”, en *Observador*, 12 de febrero de 2019: <https://observador.pt/2019/02/12/parlamento-europeu-aprova-novo-mecanismo-europeu-de-protecao-civil/> [Consultado el 25 de agosto de 2019]

<sup>58</sup> RÁDIO RENASCENÇA, “Moçambique. Força de Reação Rápida enviada por Portugal já está na Beira”, 22 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/22/mundo/mocambique-forca-de-reacao-rapida-enviada-por-portugal-ja-esta-na-beira/noticia/145325/> [Consultado el 10 de octubre de 2019]

<sup>59</sup> NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique” en *Diário de Notícias*, 20 de marzo de 2019: <https://www.dn.pt/mundo/c130-parte-ainda-hoje-com-35-militares-gnr-e-medicos-para-mocambique-10705742.html> [Consultado el 10 de octubre de 2019].

<sup>60</sup> CORREIO DA MANHÃ, “Evolução no terreno vai redefinir presença militar portuguesa em Moçambique”, 27 de marzo de 2019: <https://www.cmjournal.pt/portugal/detalhe/evolucao-no-terreno-vai-redefinir-presenca-militar-portuguesa-em-mocambique> [Accedido el 10 de octubre de 2019] Véase también: GOBIERNO DE PORTUGAL, “Secretariado de Estado de Defesa Nacional agradece empenho de militares portugueses em Moçambique”, 31 de marzo de 2019: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=secretaria-da-defesa-nacional-agradece-empenho-de-militares-portugueses-em-mocambique> [Consultado el 11 de octubre de 2019].

<sup>61</sup> *Ibidem*. Ver también: PÚBLICO, “Militares regressam ‘pridehosos’ de Moçambique: as Forças Armadas ‘estão sempre prontas’”, 31 de

embargo, la retirada total (de fuerzas y equipos) no tuvo lugar hasta mediados de julio. El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas portuguesas, el Almirante António Silva Ribeiro, declaró que:

“era la primera vez que empleamos nuestra Fuerza de Reacción Inmediata, que es una estructura para operaciones militares que realizamos en una operación de ayuda humanitaria en lo que es denominado apoyo militar de emergencia. Ante esa situación catastrófica en las inmediaciones de Beira, con la decisión política de involucrar a los militares<sup>62</sup>, fuimos con una estructura preparada para operaciones militares, pero también con entrenamiento para emergencias civiles”<sup>63</sup>.

También afirmó que la experiencia los llevaría a revisar la doctrina militar referida a estas operaciones, profundizar las habilidades de entrenamiento e identificar las capacidades que pueden ser necesarias en acontecimientos similares. Fueron puestas en práctica habilidades similares durante la intervención de los militares en territorio portugués durante los incendios forestales en 2017, y la Comunidad de Países de Habla Portuguesa (CPLP, por sus siglas en portugués), que ya cuenta con Cooperación Militar-Técnica, está interesada en profundizar sus actividades de coordinación en operaciones de emergencia<sup>64</sup>.

Algunas breves observaciones deben ser avanzadas con respecto a esta cuestión. En primer lugar, sobre el hecho de que los militares participaran como actor clave, aunque no coordinaran las actividades. Siguiendo el modelo teórico de Haas, Kates y Bowden, la utilidad de los militares radica en su capacidad para responder rápidamente a la emergencia —en este caso, de un desastre natural<sup>65</sup>. Además, pueden llegar a áreas de difícil acceso, lo que ayuda a las actividades de búsqueda y rescate, facilita la construcción de refugios y fortalece el suministro de alimentos. Sin embargo, a medida que comienza la fase de restauración (atención médica, comunicaciones y seguridad), y aún en mayor medida en las siguientes fases de reconstrucción, la pertinencia de los militares disminuye mientras que, por otro lado, aumenta la utilidad de las agencias civiles y de seguridad<sup>66</sup>. Como hemos dicho anteriormente, si se hubiera adoptado un enfoque de securitización en relación con esta cuestión, los militares se hubieran comprometido en serio a coordinar, y no únicamente a proporcionar la mayoría de los medios involucrados. Eso puede significar que el proceso de securitización fue solo parcial o incluso muy limitado, probablemente porque no se trataba de una amenaza urgente y existencial para Portugal como estado, o en referencia a las dificultades

---

marzo de 2019: <https://www.publico.pt/2019/03/31/sociedade/noticia/idaigoverno-militares-pridehosos-resultado-missao-mocambique-1867484> [Consultado el 11 de octubre de 2019].

<sup>62</sup> Consúltese la sección 2.1 más información sobre este tema.

<sup>63</sup> UN NEWS, “Portugal vai rever práticas militares em emergências após atuar em Moçambique”, 10 de junio de 2019: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601> [Consultado el 10 de octubre de 2019].

<sup>64</sup> *Ibidem*. Ver también: SAPO, “Ajuda a Moçambique seria maior com força militar de apoio da CPLP - militares”, 10 de abril de 2019: [https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca\\_5cadeed064ff0b0592710c60](https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca_5cadeed064ff0b0592710c60) [Consultado el 11 de octubre de 2019] y SANTOS, Nélio, “Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas da CPLP reunidos na Cidade da Praia” en *Deutsche Welle*, 12 de abril de 2019: <https://www.dw.com/pt-002/chefes-de-estado-maior-general-das-for%C3%A7as-armadas-da-cplp-reunidos-na-cidade-da-praia/a-48306002> [Consultado el 10 de octubre de 2019]. Para más detalles sobre la acción política y diplomática portuguesa durante ese periodo, centrada en la cooperación sobre el terreno con las autoridades técnicas y los elementos desplegados desde Portugal, ver la versión del Secretario de Estado para las Comunidades Portuguesas (en el Extranjero), José Luís Carneiro (2019): CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo: por uma visão estratégica partilhada, 2015-2019*, INCM, Lisboa, 2019.

<sup>65</sup> HAAS, Eugene; KATES, Robert; BOWDEN, Martyn, *Reconstruction Following Disaster*. The MIT Press, Cambridge, 1977

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.260.



que explicamos anteriormente con respecto a los nuevos riesgos y su inclusión en la agenda de las fuerzas armadas. Tampoco fueron adoptadas medidas extraordinarias, y el tema no parecía afectar más allá que la seguridad local/regional, lo que podía tener un impacto en tal desenlace. En segundo lugar, esta participación fue bastante limitada en el tiempo, con aproximadamente dos semanas de pleno empleo y, después, unos pocos meses de una presencia mucho menor. Esto puede haber rebajado las desventajas del uso de la fuerza militar en respuesta a un desastre natural o riesgo de seguridad, y también el liderazgo de la Autoridad Nacional de Protección Civil portuguesa (en plena coordinación con las autoridades locales)<sup>67</sup> pudo mejorar la percepción que hubiese tenido una presencia militar más estricta. El que Mozambique sea una antigua colonia de Portugal podría haber intensificado tal aprensión. Sin embargo, tanto una mejora de las relaciones en las últimas décadas, como el hecho de que el ejército portugués ayudara en los esfuerzos de construcción de paz en Mozambique, también puede haber mejorado la forma en que estas fuerzas fueron percibidas localmente<sup>68</sup>. De hecho, la presencia de miles de ciudadanos portugueses en ese territorio, así como los lazos históricos entre los dos países<sup>69</sup>, pueden haber acelerado la participación de Portugal en las actividades posteriores al desastre. En tercer lugar, todas las preguntas planteadas en la sección anterior con respecto a la preparación, capacidades, etc., tanto en el caso de las fuerzas de protección civil como de los militares, siguen siendo relevantes cuando se considera una intervención extranjera en una amenaza o riesgo de seguridad, en este caso, un desastre natural. En cuarto lugar, la participación portuguesa en los esfuerzos posteriores al desastre se produjo a raíz de la solicitud formal de asistencia internacional de Mozambique, en la que se solicitó ayuda humanitaria y también “apoyo logístico, incluidos activos aéreos, barcos y comunicaciones”<sup>70</sup>. Los gobiernos y ambos presidentes permanecieron en contacto, y Portugal envió un C-130 con 35 soldados, una unidad K-9 y médicos, el 20 de marzo<sup>71</sup>. Mientras que “el presidente de Mozambique, que se encuentra en la zona afectada, informó al jefe de Estado [portugués] sobre la evolución de la situación y agradeció al Gobierno portugués por sus contribuciones”<sup>72</sup> explícitamente, no parece (o el gobierno de Mozambique, al menos a través de lo que se conoce públicamente) haber pedido directamente ningún tipo específico de ayuda. La asistencia portuguesa también coincidió con la solicitud que Mozambique presentó al Mecanismo de Protección Civil de la UE<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo ...*, *op.cit.*

<sup>68</sup> SOUSA, Pedro, “Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?” en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370. También debemos señalar que, en 2000, los marines portugueses “apoyaban a la población en la misma zona en actividades de búsqueda, identificación y rescate” NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique”, *op.cit.*

<sup>69</sup> Cravo señala un cierto sentido de “responsabilidad” y “deber” que surgió en Portugal en relación con el futuro de sus antiguas colonias. CRAVO, Teresa, “Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal’s Twenty-first Century Foreign Policy”, en ROYO, Sebastián, *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*, Lexington Books, Lanham, 2012, pp. 215-244.

<sup>70</sup> UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Mozambique: Cyclone Idai & Floods Flash*, Flash Update N°6, 21 March, 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-floods-flash-update-no-6-21-march-2019> [Consultado el 11 de diciembre de 2019]. Ver también: World Food Programme, *MOZAMBIQUE – Cyclone IDAI*, Information Bulletin n° 1, 29 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-march-2019-customs-immigration-and-quarantine-procedures> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].

<sup>71</sup> RÁDIO RENASCENÇA, Ciclone Idai. “Marcelo em contacto com homólogo moçambicano”, Rádio Renascença, 20 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/20/mundo/ciclone-idai-marcelo-em-contacto-com-homologo-mocambicano/noticia/145078/> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> COPERNICUS, “EU provides further support for Mozambique following Cyclone Idai”, *Copernicus Emergency Management Service*, 28th March 2019: <https://emergency.copernicus.eu/mapping/ems/eu-provides-further-support-mozambique-following-cyclone-idai> [Consultado el 12 de diciembre de 2019]; EUROPEAN COMMISSION, EU channels further support for Mozambique following Cyclone Idai, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, 27 de marzo de 2019: <https://ec.europa.eu/echo/news/eu-channels-further-support-mozambique-following->

Esto debería al menos inspirar una discusión más amplia sobre la preparación y capacidades de las fuerzas nacionales de protección civil (también en Mozambique, pero en particular en Portugal), su respuesta a las amenazas o riesgos de seguridad, y su capacidad de cooperar transnacionalmente y aprender. Dado el papel de las fuerzas armadas en el frente doméstico, no queda claro cuál podría ser su papel en estas circunstancias si sus competencias fueran ampliadas, mientras que se conocen ya las posibles desventajas en términos de relaciones externas, movimientos de securitización, etc., que deberían ser tenidas en cuenta por los actores y decisores en este ámbito.

### Observaciones finales

El despliegue de fuerzas armadas para responder a amenazas y riesgos de seguridad tiene un impacto relevante en la seguridad humana, así como implicaciones tanto para la sociedad de origen como sobre el terreno. Los cambios en esas amenazas y riesgos condujeron a cambios en los intereses y actividades de las fuerzas armadas, que buscaban responder a esos desafíos como un nuevo objetivo para sus agendas y acciones, y ser el actor clave en las intervenciones extranjeras de seguridad humana asociadas con la materialización de “nuevas” amenazas y riesgos. Si bien estos pueden representar un desafío para las fuerzas armadas, han tratado de incluirlos en sus estrategias y actividades, tanto por razones prácticas como altruistas. Además, la distinción entre nacional e internacional produce un efecto relevante en el contexto, la motivación y las actividades de las fuerzas desplegadas: presenta un desafío a la acción de las fuerzas armadas en el extranjero con respecto a las “nuevas” amenazas y riesgos de seguridad. En otras palabras, entendemos que emplear a los militares en “nuevas” amenazas y riesgos en el extranjero comporta desafíos inherentes que limitan su acción y enfatizan la necesidad de soluciones en las que participe una gama más amplia de actores. Finalmente, afirmamos que en respuesta a “nuevas” amenazas y (particularmente) riesgos, las fuerzas de protección civil deberían ampliar sus medios y habilidades, dados los desafíos que implica el empleo de las fuerzas armadas (como actor único o principal).

Las fuerzas de protección civil presentan ventajas en relación con estas actividades, que subrayan su utilidad y adaptabilidad a los escenarios locales. Explicamos estos argumentos con la participación de Portugal en los esfuerzos posteriores al desastre que tuvo lugar en Mozambique en marzo de 2019, como un ejemplo breve que permite un contexto más práctico para las discusiones mantenidas en las secciones anteriores del artículo. Defendemos que solo fue implementado un proceso de securitización muy limitado; que las desventajas del uso de la fuerza militar se redujeron como consecuencia de la cantidad limitada de tiempo en la que fue desplegada, además de otros elementos contextuales más amplios; y que se produjo una constante cooperación técnica y política, antes y durante el despliegue. Sin embargo, también hemos destacado cómo las fuerzas armadas portuguesas ambicionaban tener un papel estable en la respuesta a las “nuevas” amenazas y materialización de riesgos; cómo las limitaciones de emplear a los militares se redujeron por el tamaño, el tiempo desplegado y la cooperación constante tanto a nivel político como técnico; y cómo esta etapa de “emergencia” en la respuesta a desastres al mismo tiempo enfatiza la necesidad del ejército y minimiza el papel de las fuerzas de protección civil (en las etapas de restauración y reconstrucción).

---

cyclone-idaï\_en [Consultado el 12 de diciembre de 2019]; LUSA, “Missão Humanitária: INEM integra equipa multidisciplinar destacada para Moçambique”, *INEM*, 21 de marzo de 2019: <https://www.inem.pt/2019/03/21/missao-humanitaria-inem-integra-equipa-multidisciplinar-destacada-para-mocambique/> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].



Sin embargo, este artículo debe ir acompañado de más investigaciones. En general, una discusión más amplia sobre el papel de las fuerzas armadas en estas acciones, en comparación con las fuerzas de protección civil, así como la cooperación bilateral versus multilateral (Unión Europea, CPLP), como hemos argumentado anteriormente; y, más específicamente, una exploración más detallada de los riesgos de seguridad que se han materializado, y evidencia empírica de las ventajas de emplear fuerzas militares versus las implicaciones de ese recurso, a nivel local pero también internacional. El ejemplo proporciona una suerte de herramienta explicativa de los actores y dinámicas existentes, aunque brevemente descrito y el ser muy reciente en el tiempo además de que tengamos todavía al respecto información muy limitada a nuestra disposición. Muestra empero una perspectiva positiva de qué conlleva el estudio de las relaciones entre civiles y militares en una situación de colapso de la seguridad humana y materialización de riesgos de seguridad. Sin embargo, avanzar desde una intervención estrictamente militar desde el punto de vista de una agenda de investigación de amenazas de seguridad puede resultar innovador, específico y relevante tanto para decisores como para profesionales, y avanzar aún más en la seguridad humana y la respuesta a los riesgos de seguridad en la era del colapso climático, en la que aumenta el riesgo de desastres naturales cada vez en mayor número, interconectados y de mucha mayor envergadura. ●

### Bibliografía

- BACON, Paul; HOBSON, Christopher, "Incorporating natural disasters into the human security agenda", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Routledge, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 1-21.
- BEACH, Derek, *Analyzing foreign policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
- BODDENS HOSANG, J.F.R., "Rules of engagement: Rules on the use of force as linchpin for the international law of military operations", PhD Thesis, Amsterdam Center for International Law (ACIL), Faculty of Law – University of Amsterdam, 2017: [https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens\\_Hosang\\_Thesis\\_complete.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/7940990/Boddens_Hosang_Thesis_complete.pdf) [Consultado el 19 de enero de 2020].
- BOOTH, Ken, "Global Security" en KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Chichester, 2014.
- BRAUCH, Hans Günter, "Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks", en BRAUCH, Hans Günter; OSWALD SPRING, Ú.; MESJASZ, C.; GRIN, J.; KAMERI-MBOTE, P.; CHOUROU, B.; DUNAY, P.; BIRKMANN, J. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Springer, Berlin, 2011, pp. 61-106.
- BUZAN, Barry, *People, States & Fear. The National Security Problem in International Relations*. Harvester Books, Brighton, 1983.
- CAMERON, Robin, "A more 'human' human security", en HOBSON, Christopher; BACON, Paul; CAMERON, Robin, *Human security and natural disasters*. Nueva York, Routledge, 2014, pp. 158-180.
- CAMPBELL, Peter, *Military realism: The logic and limits of force and innovation in the US Army*. University of Missouri Press, Missouri, 2019.
- CARNEIRO, José Luís, *Valorizar os Portugueses no mundo: por uma visão estratégica partilhada*, 2015-2019, INCM, Lisboa, 2019.
- COLLINS, Alan, "Introduction" en COLLINS, Alan (ed.), en *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Nueva York, 2010.
- COOKER, Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, Nueva York, 2003.
- COPERNICUS, "EU provides further support for Mozambique following Cyclone Idai", *Copernicus Emergency Management Service*, 28 de marzo de 2019: <https://emergency.copernicus.eu/mapping/ems/eu-provides-further-support-mozambique-following-cyclone-idaï> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- CORREIO DA MANHÃ, "Evolução no terreno vai redefinir presença militar portuguesa em Moçambique", 27 de marzo de 2019: <https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/evolucao-no-terreno-vai-redefinir-presenca-militar-portuguesa-em-mocambique> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- CRAVO, Teresa, "Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-first Century Foreign Policy", en ROYO, Sebastián, *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*, Lexington Books, Lanham, 2012, pp. 215-244.

- EUROPEAN COMMISSION, “EU channels further support for Mozambique following Cyclone Idai”, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, 27 de marzo de 2019: [https://ec.europa.eu/echo/news/eu-channels-further-support-mozambique-following-cyclone-idaï\\_en](https://ec.europa.eu/echo/news/eu-channels-further-support-mozambique-following-cyclone-idaï_en) [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- FERNANDES, António; BORGES, João Vieira, “Enquadramento Conceptual” en NOGUEIRA, José Manuel Freire (coord.), *Pensar a Segurança e Defesa*. Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2005.
- GASPER, Des, “Human security: from definitions to investigating a discourse”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 28-43.
- GOVERNO DE PORTUGAL, “Secretária de Estado da Defesa Nacional agradece empenho de militares portugueses em Moçambique”, 31 marzo de 2019: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=secretaria-de-estado-da-defesa-nacional-agradece-empenho-de-militares-portugueses-em-mocambique> [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- HAMPSON, Fen Osler, “Human Security” en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Oxon, 2008, pp. 229-242.
- HAAS, Eugene; KATES, Robert; BOWDEN, Martyn, *Reconstruction Following Disaster*. The MIT Press, Cambridge, 1977.
- HILHORST, Dorothea; ÖZERDEM, Alpaslan; CROCETTI, Erin Michelle, “Human security and natural disasters” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 174-188.
- HOFFMAN, Charles-Antoine; HUDSON, Laura, “Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?”, *Humanitarian Practice Network*, 2009: <https://odihpn.org/magazine/military-responses-to-natural-disasters-last-resort-or-inevitable-trend/> [Consultado el 22 de julio de 2019].
- HOMAN, Kees, “The Military and Human Security”, *Security and Human Rights*, n° 1, 2008, pp. 73-81.
- HOWARD, Lise, *UN peacekeeping in civil wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- KALDOR, Mary, “Human Security: political authority in a global era” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Oxon, 2013, pp. 65-79.
- KALDOR, Mary; RANGELOV, Iavor, *The Handbook of Global Security Policy*, John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, 2014.
- KERR, Pauline, “Human Security and Diplomacy”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2009, pp. 115-127.
- LIOTTA, Peter; BILGIN, Aybuke, “Why Human Security? The Case for Resilience in an Urban Century”, en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 109-122.
- LOPES, Miguel, “Parlamento Europeu aprova novo mecanismo de resposta a catástrofes”, en *Observador*, 12 de febrero de 2019: <https://observador.pt/2019/02/12/parlamento-europeu-aprova-novo-mecanismo-europeu-de-protacao-civil/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].
- LUCK, Edward, *The United Nations and the responsibility to protect*, Policy Analysis Brief, August, The Srandley Foundation, 2008.
- LUSA, “Missão Humanitária: INEM integra equipa multidisciplinar destacada para Moçambique”, *INEM*, 21 de marzo 2019: <https://www.inem.pt/2019/03/21/missao-humanitaria-inem-integra-equipa-multidisciplinar-destacada-para-mocambique/> [Consultado el 12 de diciembre de 2019].
- NEVES, Céu, “Portugal envia C130 e 35 militares, GNR e médicos para Moçambique” en *Diário de Notícias*, 20 de marzo de 2019: <https://www.dn.pt/mundo/c130-parte-ainda-hoje-com-35-militares-gnr-e-medicos-para-mocambique-10705742.html> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- NOVO, Carolina; SOUSA, Pedro, “Manda-se os militares...? Uma reflexão sobre as forças armadas e a Segurança Humana”, *Fórum Demos*, 25 de marzo 2019: <https://forumdemosnet.wordpress.com/2019/03/25/manda-se-os-militares-uma-reflexao-sobre-as-forcas-armadas-e-a-seguranca-humana/> [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- O’LEARY, Margaret, *The Dictionary of Homeland Security and Defense*, iUniverse, Nueva York, 2006.
- Overseas Development Institute (ODI), *Country-specific civil–military coordination guidelines*, HPG Working Paper, 2012: <https://www.refworld.org/docid/523ad66e4.html> [Consultado el 19 de diciembre de 2019].
- PATRÍCIO, Raquel, “Política Externa”, en MENDES, Nuno e COUTINHO, Francisco (orgs.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Dom Quixote, Lisboa, 2014, pp. 407-410
- POOLE, Lydia, “Counting the cost of humanitarian aid delivered through the military”, *The Development Initiative*, Development Initiatives, Bristol, 2013: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/gha-2013-briefing-military-involvement-humanitarian-aid.pdf> [Consultado el 15 de diciembre de 2019], p. 1.
- PRIO, “Trends in Armed Conflict, 1946–2017”, *Conflict Trends* 5, 2018: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Dupuy%20Rustad-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict%20%201946%E2%80%932017%20Conflict%20Trends%205-2018.pdf> [Consultado el 10 de diciembre de 2019].





- PÚBLICO, “Militares regressam ‘orgulhosos’ de Moçambique: as Forças Armadas ‘estão sempre prontas’”, 31 de marzo de 2019: <https://www.publico.pt/2019/03/31/sociedade/noticia/idai-governo-militares-orgulhosos-resultado-missao-mocambique-1867484> [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- PUGH, Michael, “Peace Operations”, en WILLIAMS, Paul (ed.) *Security Studies: An Introduction*. Routledge, Oxon, 2013, pp. 393-408.
- RÁDIO RENASCENÇA, “Moçambique. Força de Reação Rápida enviada por Portugal já está na Beira”, 22 de marzo de 2019: <https://rr.sapo.pt/2019/03/22/mundo/mocambique-forca-de-reacao-rapida-enviada-por-portugal-ja-esta-na-beira/noticia/145325/> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom, “Peace Operations”, en CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (eds.) *The Routledge Handbook of Security Studies*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 415-427.
- RATUVA, Steven, “Multi-faceted Dilemmas: Politics and the Changing Dynamics of Civil–Military Relations—A Global Synopsis”, en RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio Aguilar (eds.), *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*. Palgrave Macmillan, Singapur, 2019, p. 18.
- REIS, Flávio Américo, “Military Logistics in Natural Disasters: The Use of the NATO Response Force en Assistance to the Pakistan Earthquake Relief Efforts”, *Contexto Internacional*, vol. 40, n°1, 2018, pp. 73-96: <https://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100004> [Consultado el 14 de junio de 2019].
- ROCHA, Raquel, “O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança”, en *Carta Internacional*, vol. 12, n° 3, 2017, pp. 104-129.
- RUBIN, Olivier; DAHLBERG, Rasmus, *Oxford Dictionary of Disaster Management*. Oxford, Oxford University Press, 2017.
- SANTOS, Nélio, “Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas da CPLP reunidos na Cidade da Praia” en *Deutsche Welle*, 12 de abril de 2019: <https://www.dw.com/pt-002/chefes-de-estado-maior-general-das-for%C3%A7as-armadas-da-cplp-reunidos-na-cidade-da-praia/a-48306002> [Consultado el 10 de octubre de 2019].
- SAPO, “Ajuda a Moçambique seria maior com força militar de apoio da CPLP – militares”, 10 de abril de 2019: [https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca\\_5cadeed064ff0b0592710c60](https://www.sapo.pt/noticias/internacional/ajuda-a-mocambique-seria-maior-com-forca_5cadeed064ff0b0592710c60) [Consultado el 11 de octubre de 2019].
- SMITH, Edward, “The traditional routes to security: Realism and Liberalism”, en HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; MORAN, Andrew and PILBEAM, Bruce (eds.) *International Security Studies: Theory and Practice*, Routledge, Nueva York, 2015.
- SOUSA, Pedro, “Portugal and peacekeeping: a new foreign policy strategy?” en SÁNCHEZ, Pablo, *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2018, pp. 347-370.
- SOUSA, Pedro, “Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional” en *IDN Cadernos - II Seminário IDN Jovem, Instituto da Defesa Nacional*, Lisboa, 2017, pp. 77-89: [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos\\_25.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_25.pdf) [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- SPEAR, Joanne; WILLIAMS, Paul (eds.), *Security and development in global politics: A critical comparison*. Georgetown University Press, Washington, Washington D.C., 2012.
- TADJBAKHSI, Shahrbanou, “In defense of the broad view of human security” en MARTIN, Mary; OWEN, Taylor, *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Londres, 2014, pp. 43-58.
- TOMÉ, Luís, “Security and security complex: operational concepts” en *JANUS.NET e-journal of International Relations*, vol. 1, n°1, 2010, pp. 29-44: [www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo\\_en/en\\_voll\\_n1/en\\_voll\\_n1\\_art3.html](http://www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_voll_n1/en_voll_n1_art3.html) [Consultado el 15 de octubre de 2019].
- UN NEWS, “Portugal vai rever práticas militares em emergências após atuar em Moçambique”, 10 de junio de 2019: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679601> [Consultado el 10 de octubre 2019].
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Mozambique: Cyclone Idai & Floods Flash*, Flash Update N°6, 21 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-floods-flash-update-no-6-21-march-2019> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report*, 1994: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) [Consultado el 22 de julio de 2019].
- WIHARTA, Sharon; AHMAD, Hassan; HAINE, Jean-Yves; Löfgren, Josefina, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Stockholm International Peace Research Institute, Suiza: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/236476AD3257088DC125741000474F20-sipri-mar2008.pdf> [Consultado el 23 de julio de 2019].
- WILLIAMS, Paul, *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Londres, 2008.
- World Food Programme, *MOZAMBIQUE – Cyclone IDAI*, Information Bulletin n° 1, 29 de marzo de 2019: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-cyclone-idai-march-2019-customs-immigration-and-quarantine-procedures> [Consultado el 11 de diciembre de 2019].



# Prioridades securitarias y narrativas hegemónicas hacia Somalia: política exterior de Estados Unidos (1992-2009)

YELENA MORÓN-CARA ORTEGA\*

## RESUMEN

Somalia es señalada públicamente en 2002 como “caldo de cultivo para el terrorismo internacional” por el subsecretario de defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, reapareciendo en la agenda como uno de los países prioritarios dentro de la política exterior estadounidense. Partiendo de las contribuciones teóricas de la teoría de la securitización, la investigación estudiará los cambios producidos en la política exterior estadounidense desde 1992 con la implicación activa y militar de EEUU en Somalia, hasta el final del mandato de George W. Bush en 2009, promotor discursivo de la Guerra Global contra el Terror. El estudio pretenderá arrojar luz sobre las lógicas securitarias que se esconden tras la política exterior estadounidense, materializadas en las narrativas hegemónicas hacia Somalia, el etiquetaje de los actores, la securitización de la ayuda en clave antiterrorista, el cambio de rol de EEUU y, en suma, la subordinación de la agenda política somalí a la agenda de seguridad internacional.

## PALABRAS CLAVE

Terrorismo Internacional; Securitización; EEUU; Somalia; Al-Shabab.

**\*Yelena MORÓN-CARA ORTEGA,**

Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Estudia temas relacionados con migraciones, derechos humanos, paz y resolución de conflictos. Email: yelenamoronortega6@gmail.com

**Recibido:**

03/10/2019

**Aceptado:**

13/01/2020



## TITLE

Security priorities and hegemonic narratives towards Somalia: foreign policy of the United States (1992-2009)

## ABSTRACT

In 2002 Somalia was openly designated as a “breeding ground for international terrorism” by the United States’ Undersecretary of Defense, Paul Wolfowitz, marking its reappearance on the US foreign policy agenda as a priority country. Starting from the theoretical contributions of securitization theory, this research will study the changes produced in US foreign policy since 1992 with the active and military involvement of the US in Somalia, until the end of the term of George W. Bush in 2009, discursive promoter of the Global War on Terror —GWOt—. The study aims to shed light on the security logic behind American foreign policy, materialized in the hegemonic narratives to Somalia, the labelling of the actors, the securitization of aid along counterterrorism lines, the change in the role of the US, and, in addition, the subordination of the Somali political agenda to the international security agenda.

## KEYWORDS

International Terrorism; Securitization; USA; Somalia; Al-Shabab .

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.007>

## Formato de citación recomendado:

MORÓN-CARA ORTEGA, Yelena, “Prioridades securitarias y narrativas hegemónicas hacia Somalia: política exterior de Estados Unidos (1992-2009)”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 131-149.

## I ntroducción

Con el fin de la Guerra Fría, se ensalzan nuevas narrativas a nivel internacional que influyen en la lógica articuladora de la agenda de seguridad durante la última década del siglo XX. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 impactaron de manera determinante en el rumbo de dicha agenda, derivando en la ampliación de la agenda de seguridad y en el impulso de la Guerra Global contra el Terror —GWOt por sus siglas en inglés— por el entonces presidente de los Estados Unidos —en adelante EEUU—, George W. Bush<sup>1</sup>.

A raíz de los acontecimientos, Somalia a pesar de haber desaparecido del debate político tras la fracasada intervención UNOSOM II en 1994, fue señalada públicamente como “caldo de cultivo para el terrorismo internacional”<sup>2</sup> en 2002 por el subsecretario de defensa de los EEUU, Paul Wolfowitz, reapareciendo en la agenda como uno de los países prioritarios dentro de la política exterior estadounidense. En este sentido, el objeto de la investigación no consiste en estudiar la compleja evolución del conflicto somalí, sino en analizar los cambios producidos en la política exterior de EEUU hacia Somalia desde la intervención de las tropas estadounidenses en 1992, hasta el fin del mandato de George W. Bush, ofreciendo una reflexión global sobre la evolución y variaciones del rol estadounidense en Somalia a lo largo de tres administraciones.

Bajo este pretexto, el estudio plantea llevar a cabo una revisión bibliográfica a través de la óptica teórica ofrecida por la escuela de Copenhague y en concreto, se hará uso de la teoría de la securitización para corroborar o refutar las hipótesis planteadas. Es decir, la investigación tratará de arrojar luz sobre aquellos acontecimientos silenciados por el discurso estadounidense, dando respuesta a la pregunta de ¿Cómo ha cambiado la política exterior de EEUU hacia Somalia desde 1992 hasta 2009, a raíz de la GWOt?

La investigación plantea tres hipótesis. La primera defiende que las lógicas securitarias impulsadas por la GWOt, han conllevado cambios en el etiquetaje<sup>3</sup> de Somalia y en la explicación de las causas conflictuales por parte de EEUU. La segunda expone que la GWOt implicó la securitización<sup>4</sup> de la ayuda y de los actores que intervienen en el conflicto. Y la tercera sostiene que la securitización de Somalia supuso un cambio en el rol de EEUU en los procesos de paz y reconstrucción estatal.

El trabajo está dividido en seis partes fundamentales. En primer lugar, se llevará a cabo un desarrollo del enfoque teórico con el que se analizará la información. Posteriormente, se presentará de forma breve la relación entre EEUU y Somalia durante la Guerra Fría, seguido de la evolución de la política exterior estadounidense hacia Somalia desde la administración Bush en 1992 hasta el final del mandato del presidente Clinton en el año 2000. En cuarto lugar, se presentarán los rasgos más significativos de la política exterior de EEUU en el contexto internacional de la

<sup>1</sup> TELLO, Susana, “Revisando la Securitización de la Agenda Internacional: la normalización de las políticas del pánico” en *Relaciones Internacionales*, n° 18, 2011, p. 193.

<sup>2</sup> DAO, James y SCHMITT, Eric, “A nation challenged...”, *op.cit.*

<sup>3</sup> Valoración de la situación de Somalia a través de construcciones sociales basadas en juicios intersubjetivos.

<sup>4</sup> Este concepto deriva de los estudios críticos de seguridad, en concreto de la teoría de la securitización como aporte estrella de la escuela de Copenhague. La securitización se entiende como “el acto discursivo político y social de etiquetar un tema como *tema de seguridad*, lo saca del reino de la política del día a día, presentándola como una amenaza existencial justificando medidas extremas”, véase: CASE Collective, “Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto” en *Security Dialogue*, n° 37, 2006, p. 453.



GWoT, hasta el final de la administración de George W. Bush en 2009 para proceder a la discusión sobre la veracidad o no de las hipótesis planteadas y la presentación de las conclusiones.

En base a lo expuesto, la relevancia académica de la investigación consistirá en reflejar cómo las narrativas dominantes en torno a las causas conflictuales sobre Somalia han implicado la subordinación de la agenda política somalí en torno a la agenda de seguridad internacional, articulada por la GWoT y liderada por EEUU. Este hecho, analizado desde la óptica de la escuela de Copenhague enriquecida con matices postestructuralistas, refleja cómo EEUU hace un esfuerzo por autoconstruirse discursivamente como guardián y responsable del orden internacional a través de la securitización de su política exterior hacia Somalia —entre otras estrategias que escapan al objeto de esta investigación—, práctica prolongada y extendida hasta la actualidad.

### I. Teoría de la securitización y nuevas guerras

A pesar de los múltiples enfoques aunados bajo el paraguas de los estudios críticos de seguridad —en adelante, ECS—, el carácter compartido por todos ellos consiste en ofrecer una visión alternativa de seguridad, cuestionando las premisas ontológicas, epistemológicas y analíticas de las visiones tradicionales. El enfoque propuesto entiende la seguridad como una construcción social que depende estrechamente de factores morales, éticos, históricos, sociales y políticos que “delimitan nuestra percepción sobre qué valores hay que proteger frente a qué amenazas”<sup>5</sup>.

En la medida en que dichas implicaciones ideacionales influyen en la construcción de la amenaza, la escuela de Copenhague expone un marco de análisis para estudiar la construcción de las mencionadas amenazas e identidades a través del estudio de los *speech acts*<sup>6</sup>. La escuela toma como referente de seguridad a los grupos sociales y en especial, a aquellos cuya identidad se ve amenazada<sup>7</sup>. Esto no implica que los autores referentes no reconozcan la influencia de las dinámicas globales e individuales en la seguridad nacional y societal, pero consideran que son términos que por su imprecisión desvirtuarían y limitarían el análisis<sup>8</sup>.

A pesar del carácter crítico de la escuela, cabe reseñar que ha recibido reproches señalando —entre otros— ausencias y silencios en sus postulados, limitándose al análisis descriptivo del proceso de securitización sin ofrecer una alternativa política clara<sup>9</sup>. Por otra parte, Ken Booth critica la “visión estatocéntrica, elitocéntrica, conservadora y políticamente pasiva”<sup>10</sup> de la escuela de Copenhague.

Pese a ello —y refiriéndonos a una sociedad internacional constituida por normas y valores compartidos en base a los cuales se articula la política exterior de los estados— la escuela

<sup>5</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Estudios de Seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos” en DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, Jose Antonio (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 320.

<sup>6</sup> BUZAN, Barry, “Introducción y capítulo 10 en *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, ECPR Press Classic Series, Reino Unido, 2007” en *Relaciones Internacionales*, n° 9, 2008, p. 41.

<sup>7</sup> BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 213.

<sup>8</sup> BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DEWILDE, Jade, *Security: A new Frame for Analysis*, Boulder, Londres, 1998, p. 49.

<sup>9</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Estudios de Seguridad...”, *op.cit.*, p. 320.

<sup>10</sup> Véase: BOOTH, Ken, “Beyond Critical Security Studies” en BOOTH, Ken (ed.), *Critical security Studies and World Politics*, Lynne Rienner, Colorado, 2005, p. 271; BOOTH, Ken, *Theory of World Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 106-107; 163-169, citado por BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The evolution of...*, *op.cit.*, p. 215.

de Copenhague y en particular la teoría de la securitización constituyen una herramienta útil para arrojar luz sobre la construcción crítica de las amenazas, ofreciendo una advertencia sobre las consecuencias negativas que la securitización puede acarrear, como la relegación a un segundo plano de cuestiones como la Seguridad Humana, la defensa de la población civil y los Derechos Humanos —en adelante, DDHH—.

### 1.1 Teoría de la securitización

La securitización “conduce a una gestión de emergencia de los problemas que implica una pérdida del control democrático, un aumento del poder de las élites e, incluso, la militarización”<sup>11</sup>. Para que un asunto sea securitizado ha de ser previamente construido discursivamente como “amenaza existencial”, dotándolo de prioridad de actuación y urgencia política, implicando la despolitización y la criminalización del asunto o colectivo. Esta contingencia, habilita una serie de mecanismos de carácter excepcional —y militar—, evitando el debate político en torno al respeto a las normas conllevando la vulneración de DDHH, la desprotección social y la pérdida de calidad democrática<sup>12</sup>.

En este sentido, el I I-S impulsa una revitalización de la agenda de seguridad internacional —estatocéntrica y militarizada—, abriéndola hacia conceptos como terrorismo, estados fallidos o grupos islámicos entendidos ahora como amenazas<sup>13</sup>.

### 1.2 Narrativas Hegemónicas

Por último y con el objetivo de enriquecer el enfoque propuesto por la escuela de Copenhague y la teoría de la securitización, se tendrán en cuenta algunas aportaciones realizadas por autores cercanos a los ECS que desde posiciones posestructuralistas se han centrado en el análisis sobre las narrativas en los conflictos armados.

Los “actores estratégicos” necesitan una interpretación del conflicto que les facilite tanto una explicación, como una justificación para llevar a cabo sus acciones en un contexto determinado<sup>14</sup>. La forma en la que se explican los conflictos no es casual ni objetiva, ni está exenta de juicios de valor o de ideología. De este modo, se construye la causalidad conflictual exacerbando algunos aspectos y silenciando otros, legitimando así el rol que representa el actor estratégico —en este caso EEUU— en el conflicto, así como las políticas y medidas que articularán su estrategia. En palabras de Mark Duffield “los modos de representación están estrechamente ligados a la política de los programas de actuación”<sup>15</sup> de tal forma que los cambios en las narrativas reflejan cambios en las alianzas entre determinados actores y, por ende, cambios en las medidas impulsadas. A pesar de la diversidad de narrativas que discuten sobre las causas de los conflictos en el nuevo orden internacional, se destacarán tres de las principales: Nuevo Barbarismo, Señores de la Guerra y Terrorismo Internacional.

La teoría del nuevo barbarismo surge a inicios de la década de los noventa defendiendo

<sup>11</sup> PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, “Estudios de Seguridad...”, *op.cit.*, p. 322.

<sup>12</sup> BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DEWILDE, Jade, “Security...”, *op.cit.*, pp. 5-6.

<sup>13</sup> BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The Evolution of...*, *op.cit.*, pp. 227-231.

<sup>14</sup> DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los libros de la catarata, Madrid, 2001, p. 147.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 147.



que “en momentos de cambio, cuando la omnipresente política o los sistemas económicos se debilitan o se colapsan”<sup>16</sup> se desatan odios clánicos reprimidos, basados en un biodeterminismo cultural.

Este reduccionismo explicativo exagera diferencias raciales construyéndolas como causantes del conflicto, silenciando las causas históricas, políticas, sociales y económicas que lo han promovido<sup>17</sup>, de tal modo que se construye el rol del “otro” en base a una pretensión violenta de carácter innato. La carencia de perspectiva económica en un espacio de conflictividad armada será recogida por una segunda narrativa expuesta a continuación: la economía política de la guerra.

Defiende que los conflictos tienen que ver con la caída del estado de carácter neopatriarcal y la búsqueda de enriquecimiento alternativo, como parte de “la respuesta de ciertas élites políticas y económicas a su desigual integración en la economía mundial”<sup>18</sup>. Esta narrativa pone el foco de análisis en la codicia y avaricia por el control de los recursos, así como en el afán por el enriquecimiento personal. Tiende a oscurecer la complejidad social del conflicto, la diversidad de situaciones y la inserción de los señores de la guerra en una red económica y comercial transnacional en la que operan actores regionales e internacionales<sup>19</sup>. Tanto la teoría del nuevo barbarismo, como la de los señores de la guerra toman el estado fallido<sup>20</sup> como base para argumentar su narrativa sobre el conflicto, algo que no será abandonado tras el impacto de la GWoT.

La tercera narrativa subraya el terrorismo internacional, el radicalismo y el fundamentalismo religioso como causa principal de los conflictos constituyendo “una amenaza para la seguridad, no solo local sino también global”<sup>21</sup>. Esta perspectiva recupera elementos importantes del nuevo barbarismo, haciendo alusión al carácter irracional y violento de los actores, discurso que según Richard Jackson implica medidas violentas contra aquellos que son considerados —según los actores estratégicos— como terroristas<sup>22</sup>.

Tras lo expuesto, los aportes posestructuralistas enriquecen el análisis, abordando “no solo para qué, sino para quién se genera conocimiento”<sup>23</sup>, cómo se han construido y reconstruido la narrativa del conflicto somalí por el gobierno de EEUU en relación con los cambios producidos en el mundo internacional, subrayando los silencios y las sombras de las narrativas hegemónicas.

## 2. Antecedentes históricos de las relaciones entre EEUU y Somalia

EEUU ha mantenido un interés geoestratégico desde hace décadas en el Cuerno de África debido

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>18</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las “buenas intenciones”. Intervención Humanitaria en África*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 20.

<sup>19</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “Tras la anarquía y el caos, la vida continúa” en RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la codicia y la barbarie: historia y política en las guerras africanas*, Bellaterra, Barcelona, 2012, p. 261.

<sup>20</sup> Según el patrón neoliberal de estatalidad.

<sup>21</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “Tras la anarquía...”, *op.cit.*, p. 247.

<sup>22</sup> JACKSON, Richard, “Constructing Enemies: “Islamic Terrorism” en *Political and Academic Discourse. Government and Opposition*, vol. 42, n° 3, 2007, p. 395.

<sup>23</sup> NOBOA GONZÁLEZ, María Fernanda, “El posestructuralismo en las Relaciones Internacionales: un interjuego complejo entre modelos mentales, conceptuales y discursivos para comprender el mundo global” en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, n° 17, 2017, p. 83.

en parte al legado colonial de Imperios afines<sup>24</sup>, el cual implicó “un monopolio en clave de seguridad marítima en la región”<sup>25</sup> constituyendo un factor clave para entender el papel de EEUU en Somalia durante la etapa posterior. Durante la Guerra Fría, el Cuerno de África se convirtió en parte del tablero de juego, implicando una competencia entre ambas superpotencias por cuestiones políticas, ideológicas y de *realpolitik*<sup>26</sup>.

La década de los setenta tuvo tres implicaciones fundamentales. En primer lugar, cabe destacar la sequía que arrasó el país entre 1974 y 1975 causando muertes, malnutrición y desplazamientos internos. Por otra parte, tras el giro de la Unión Soviética hacia Etiopía —retirando su apoyo al gobierno de Syad Barre— y la derrota de Somalia en la guerra por el Ogadén etíope, EEUU realizó un acercamiento hacia Somalia en aras de —entre otras cuestiones— contrarrestar el peso soviético en el Cuerno de África. Según algunas fuentes, llegó a recibir entre 1983 y 1990 “más de 200 millones de dólares en ayuda militar y otros 20 a 50 millones en ayuda económica anualmente”<sup>27</sup> convirtiéndose en el tercer mayor receptor de ayuda estadounidense de todo el continente africano.

En este sentido, no resulta descabellado establecer una relación entre los fondos económicos y los recursos armamentísticos estadounidenses<sup>28</sup> —además de recursos financieros procedentes de otros países, como Arabia Saudí o la Comunidad Económica Europea— con la capacidad de Barre para financiar sus redes clientelares, así como para disponer de un ejército sumamente armado, capaz de reprimir a todo aquel ciudadano que clamase un cambio de régimen<sup>29</sup>.

Por último, cabe destacar que la crispación social aumentó como consecuencia de la extraversión de fondos internacionales destinados —teóricamente— a fines sociales con motivo de las secuelas de la guerra del Ogadén. Estos factores junto con la crisis económica, el final de la Guerra Fría y con ella, el fin del suministro económico y militar por parte de las superpotencias, la escasez alimenticia, la sequía, el surgimiento de facciones del ejército contrarias al dictador, el sentimiento de abandono por parte de determinadas regiones, entre otros, implicaron el aumento de las demandas sociales y el colapso del Estado somalí en 1991<sup>30</sup>.

### 3. Política exterior de EEUU hacia Somalia en el mundo posterior a la Guerra Fría

El presente apartado desarrollará los cambios experimentados por la política exterior de EEUU hacia Somalia en relación con la construcción de las identidades y las amenazas, en el mundo posterior a la Guerra Fría caracterizado por el impulso del nuevo orden liberal y pasando por dos administraciones: George H.W Bush y Bill Clinton.

<sup>24</sup> Desde el s. XIX, el Imperio británico disponía del exclusivo control marítimo sobre el Golfo de Adén asegurándose el acceso al mercado asiático. Tras la retirada de las embarcaciones británicas hacia el sudeste asiático a finales de los sesenta de s. XX, la hegemonía naval y el control marítimo pasó a manos de su aliado estadounidense. Véase: MELVIN, Neil, J., “The new external security politics of the horn of Africa region” en *Stockholm International Peace Research Institute*, abril, 2019, p. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>27</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las “buenas intenciones...”*, *op.cit.*, p. 67.

<sup>28</sup> MÖLLER, Bjørn, *The Horn of Africa and the US “War on Terror” with special focus on Somalia*, Institut for Historie, Aalborg University, Aalborg, 2009, p. 5.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>30</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “Tras la anarquía...”, *op.cit.*, p. 251.





### 3.1. George H.W. Bush (1989-1993): el trabajo de Dios

Ante los problemas organizativos de Naciones Unidas —en adelante, NNUU— y el secuestro de la ayuda por parte de los señores de la guerra somalíes, el entonces presidente de EEUU, George H.W. Bush decidió desplegar las tropas estadounidenses en Somalia y poner en marcha la operación “*Restore Hope*” en diciembre de 1992, liderando una coalición internacional de carácter humanitario<sup>31</sup> bajo la dirección de UNITAF.

Según un informe de Africa Watch, en marzo de 1992 habían muerto en Somalia 14 000 personas por asesinato<sup>32</sup> y la cifra de víctimas por la hambruna estimada en 1992 llegaba a 220 000 personas según NNUU<sup>33</sup> es decir, la intervención de carácter humanitario de EEUU llegaba a con retraso.

#### 3.1.1. “Bárbaros” somalíes sumidos en un “caos sin precedentes”

El presidente Bush expuso en un comunicado a la nación que las tropas estadounidenses iban a hacer el “trabajo de Dios” en un país arrasado por la guerra entre clanes y la hambruna, sumido en el caos y la anarquía<sup>34</sup>. Si bien es cierto que las tropas estadounidenses ayudaron a repartir 40 000 toneladas de grano, la narrativa que ofrecía la administración silenciaba ciertas perspectivas fundamentales para entender el contexto somalí de inicios de la década de los noventa.

La grave crisis alimenticia y humanitaria que asolaba Somalia requería de la distribución efectiva de la ayuda, pero la retórica del presidente se centraba en una visión ahistoricista del país. Esta perspectiva silenciaba la responsabilidad del gobierno estadounidense y los efectos —entre otros— de la política empleada por EEUU durante la Guerra Fría hacia Somalia, como haber abastecido armamentísticamente al círculo de Syad Barre sin reparos ante violaciones de DDHH contra la población civil, o haber contribuido a la marginación de determinadas poblaciones por parte del régimen<sup>35</sup>.

El énfasis realizado por Bush en cuanto al carácter humanitario de la intervención puede entenderse como un esfuerzo por fortalecer la posición estadounidense en el nuevo contexto internacional, autoproclamándose como salvadores de los “bárbaros” somalíes violentos por naturaleza.

En definitiva, el nuevo barbarismo empleado por EEUU, así como el etiquetaje de Somalia como un contexto de caos y anarquía, vacía el conflicto de contenido político, económico y social ofreciendo una explicación estática, simplista, racista y errónea de la sociedad somalí. Obvia que

<sup>31</sup> Autorizada por la Resolución 794 del Consejo de Seguridad de las NNUU el 3 de diciembre de 1992, siendo la primera vez que un órgano de tal envergadura declara los ataques hacia el personal humanitario como amenaza para la paz y la seguridad internacional. Consultar: NNUU, “Resolution 794, Security Council at its 3145<sup>th</sup> meeting”, 3 de diciembre de 1992: <http://unscr.com/files/1992/00794.pdf> [Consultado el 2 de junio de 2019].

<sup>32</sup> AFRICA WATCH, “Somalia. No mercy in Mogadishu. The Human Cost of the Conflict and Struggle for Relief”, 26 de marzo de 1992: [https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/14/somalia\\_0392.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/14/somalia_0392.pdf) [Consultado el 23 de junio de 2019].

<sup>33</sup> NNUU, “Somalia: Unas 260.000 personas murieron durante la hambruna de 2010 a 2012”, 2 de mayo de 2013: <https://news.un.org/es/story/2013/05/1271011> [Consultado el 23 de junio de 2019].

<sup>34</sup> Discurso del presidente Bush informando al pueblo estadounidense de la puesta en marcha de la operación *Restore Hope*, véase: BUSH, George, “Somalia Invasion, Doing God’s Work”, 4 de diciembre de 1992: <https://www.youtube.com/watch?v=tgCeFXeuE4U> [Consultado el 23 de junio de 2019].

<sup>35</sup> AFRICA WATCH, “Somalia...”, *op.cit.*

Somalia es un contexto profundamente más complejo y que el conflicto somalí se articulaba entre unos pocos poderosos y armados que luchaban por los recursos y el poder tratando de instrumentalizar la identidad clánica, y otros muchos vulnerables y no armados que buscan alternativas políticas no violentas ante la ausencia de una estructura gubernamental<sup>36</sup>.

### 3.1.2. Humanitarismo esporádico y tratos con los señores de la guerra

La administración estadounidense pretendía limitar su intervención a una longevidad de siete semanas, con poca intensidad y bajo riesgo para las tropas estadounidenses, limitándose al sur del país y a la defensa de la ayuda<sup>37</sup>, a pesar de la petición reiterada por parte de NNUU de colaboración con el desarme de los bandos.

El enfoque del nuevo barbarismo entiende Somalia como un contexto tribal en el que las rivalidades étnicas afloran de la mano de la conducta armada y violenta, reduciendo el país a un entramado de rencillas sin fundamento, orden o alternativa posible. En este sentido, Ali Mahdi Mohamed y Mohamed Farrah Aidid fueron entendidos por las tropas estadounidenses como los principales obstáculos para la distribución de la ayuda humanitaria<sup>38</sup>. De manera que los altos mandos de UNITAF decidieron negociar con los señores de la guerra<sup>39</sup> otorgándoles reconocimiento político y acceso a la ayuda internacional, permitiéndoles traficar con la ayuda y mantener las redes clientelares que los sustentaban en esa posición, o incluso crear otras nuevas<sup>40</sup>. Esta estrategia descartaba otras opciones sociales que operaban de forma pacífica y articulaban un cierto orden relativo, como el desempeñado por los líderes tradicionales o las mujeres en zonas como Somaliland<sup>41</sup>, quienes en lugar de ser apoyadas y reforzadas por la Comunidad Internacional —CI— fueron excluidas y marginadas<sup>42</sup>.

Por último, cabe destacar que la administración Bush, en su afán por abandonar Somalia lo antes posible y economizar gastos y daños, pospuso los problemas que surgirían a raíz de la intervención estadounidense, chocándose de frente con la UNOSOM II y reflejando las limitaciones de las intervenciones humanitarias.

### 3.2. Bill Clinton (1993-2001): dando una “oportunidad” a Somalia

A pesar de la inicial negativa del gobierno estadounidense a comprometerse con las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>43</sup>, tras varias conversaciones con el Secretario General de NNUU

<sup>36</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las buenas intenciones...*, op.cit., p. 87.

<sup>37</sup> BUSH, George, “Somalia invasion...”, op.cit.

<sup>38</sup> STEWART, Richard, *The United States Army in Somalia, 1992-1994*, U.S. Army Center of Military History, Estados Unidos, 2003, p. 10.

<sup>39</sup> Muchos de ellos guardaban algún tipo de relación con el régimen patrimonial de Barre. Tras el colapso de este, los señores de la guerra vieron la ayuda humanitaria como una forma de perpetuar el acceso a fondos internacionales de los cuales se habían nutrido durante la dictadura militar.

<sup>40</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las buenas intenciones...*, op.cit., p. 86.

<sup>41</sup> En este caso, las mujeres impulsaron determinadas estrategias de resistencia como cánticos y rezos, consiguiendo forzar a los hombres de los respectivos clanes a poner fin a la lucha armada y dialogar sobre posibles soluciones, culminando con la independencia de Somaliland. Para profundizar, véase: HASSAN, M. Zeinab, “Women and peace-making in Somaliland” en EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith (eds.), *Somalia: the untold story. The war through the eyes of somali women*, Pluto Press, Londres, 2004, pp. 142-152; RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “When the outside is inside. International features of the Somali ‘civil’ war” en YLÖNEN, Aleksy y ZÁHORÍK, Jan, *The Horn of Africa since the 1960s*, Routledge, Oxford, 2017, pp. 126-128.

<sup>42</sup> HASSAN, M. Zeinab, “Women and peace-making...”, op.cit., p. 143.

<sup>43</sup> Heredado de la administración Bush. Una mayor implicación en el conflicto somalí conllevaría exponer durante un mayor tiempo a los soldados estadounidenses, además de colisionar de lleno con la estrategia de “retirada rápida” del presidente. Para más información, véase:



Boutros Boutros-Ghali —y la creencia en que una implicación directa de EEUU en la reconstrucción del Estado somalí era políticamente rentable para el gobierno estadounidense—, Clinton decidió que el papel de EEUU en el nuevo orden internacional debía pasar por involucrarse en la resolución de conflictos, el multilateralismo y la reconstrucción estatal.

### 3.2.1. Señores de la guerra y otras “impertinencias”

El presidente Clinton se refería a los somalíes que estaban liderando la batalla contra las tropas internacionales como “señores de la guerra”, “pandilla somalí” o como “la gente que causa este problema”<sup>44</sup>. A pesar de arrojar luz sobre un sector de la población dedicado a enriquecerse con la economía política de la guerra, vacía de contenido político el conflicto, invisibilizando las causas políticas, sociales, históricas y económicas que desataron la andadura bélica, así como la red regional e internacional que mantiene a estos actores en el poder. Por último, esta narrativa invisibiliza que el señor de la guerra está en esa posición en parte, para proveer de servicios al grupo que lo mantiene: seguridad, protección, alimentos, etc.<sup>45</sup> Es decir, la relación entre el señor de la guerra y el grupo no tiene porqué ser coercitiva.

Según Jason Edwards, la administración estadounidense construyó la imagen de Somalia como “una civilización premoderna, incapaz de combatir a los beligerantes y de autorregularse sin ayuda de los EEUU y la CI”<sup>46</sup>. Esta apreciación, por una parte, tiene mucha relación con el momento histórico de redistribución de poder y construcción de normas, identidades e imaginarios en plena post Guerra Fría. Por otra parte, cabe matizar que la retórica de EEUU está plagada de prejuicios racistas hacia el continente africano enraizados en el periodo esclavista, a quienes se les concibe como “bárbaros” e incapaces de autogestionarse, necesitando del otro “civilizado” para que instaure el orden que considere pertinente. Esto es reflejado en el discurso paternalista de Clinton, exponiendo ante la nación que “no hay evidencia de que Somalia pueda librarse por sus propios medios de la violencia y el sufrimiento, pero al menos le habremos dado una oportunidad razonable”<sup>47</sup>, a pesar de que posteriormente, UNOSOM II —liderada por EEUU— derivó en la antítesis de una intervención humanitaria.

### 3.2.2. Antítesis de lo humanitario y huida a casa

Tras recibir dos propuestas de conferencias de paz planteadas por Ali Mahdi y Aidid respectivamente, Jonathan Howe —representante especial del Secretario General de NNUU en Somalia— decidió rechazar la de este último, decantándose por la del primero. Este escenario constituyó un punto de inflexión en la actitud de Aidid, quien consideró que NNUU estaba interviniendo en los asuntos internos de Somalia, prestando apoyo y posicionándose con una de las partes<sup>48</sup>.

---

MURRAY, Leoni, *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism: Rise and Fall of a policy*, Routledge, Oxford, 2008, p. 94.

<sup>44</sup> CLINTON, William, J., “Address to the nation on Somalia” en *The public papers of the president*, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 7 de octubre de 1993: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/pdf/PPP-1993-book2-doc-pg1703.pdf> [Consultado el 23 de junio de 2019].

<sup>45</sup> MARCHAL, Roland, “Warlordism and Terrorism: how to obscure an already confusing crisis? The case of Somalia” en *International Affairs*, vol. 83, n° 6, 2007, p. 1097.

<sup>46</sup> EDWARDS, Jason A., *Foreign Policy Rhetoric for the Post-Cold War World: Bill Clinton and America's Foreign Policy Vocabulary*, Georgia State University, Georgia, 2006, p. 115.

<sup>47</sup> CLINTON, William, J., “Adress to...”, *op.cit.*, pp. 1704-1705.

<sup>48</sup> MURRAY, Leonie, *Clinton...*, *op.cit.*, pp. 99-100.

La ilusión de que las operaciones de mantenimiento de la paz han de pasar por la neutralidad y la objetividad fue descartada tras el ataque contra las tropas de NNUU<sup>49</sup> durante una inspección a un edificio controlado por la milicia de Aidid. La muerte de veinticuatro cascos azules en mayo de 1993<sup>50</sup> impulsó la Resolución 837 del Consejo de Seguridad la cual amparándose en el capítulo VII de la carta llamaba a perseguir y capturar a los responsables<sup>51</sup>. Esta resolución sirvió como una licencia para que —aun sin una investigación previa que clarificase la autoría de las muertes— el general Howe pusiera precio a la cabeza de Aidid.

Del etiquetaje que se le atribuía a Aidid promovido por la narrativa de los señores de la guerra, derivaban tres problemas fundamentales: implicó el desarrollo de una misión antagónica al carácter humanitario derivando en una guerra particular contra Aidid; Aidid quien había obtenido un trato privilegiado durante UNOSOM I, pasó a ser responsable de todos los problemas que enfrentaba Somalia a pesar de que no existieran pruebas que mostrasen su culpabilidad directa; y por último, se le otorgó un protagonismo excesivo negando atención al resto del país, el cual continuaba devastado por la hambruna.

El giro violento seguido por EEUU y la ausencia de estrategia política para llevar a cabo la pacificación, implicaron un aumento en las tensiones entre las tropas internacionales y la milicia de Aidid, derivando en la muerte de dieciocho soldados estadounidenses y entorno a quinientos somalíes, en su mayoría, población civil<sup>52</sup>. Finalmente, UNOSOM II abandonó Somalia sin lograr la pacificación, sin llevar a cabo la reconstrucción estatal, con un índice de violencia mayor y habiendo implicado una agudización de la crisis humanitaria. En cuatro meses, la operación viró hasta convertirse en la antítesis de una intervención humanitaria.

Realizando una comparación en términos presupuestarios y logísticos entre UNITAF y UNOSOM II, se refleja que UNITAF fue acogida de manera más generosa por la administración estadounidense que UNOSOM II. A pesar de que ambas fueron motivadas —teóricamente— por cuestiones humanitarias y tuvieron una duración similar, UNITAF destinada a la distribución de ayuda humanitaria, disponía de 30 000 soldados<sup>53</sup> y un presupuesto total de 692,2 millones de dólares, mientras que UNOSOM II dirigida a la pacificación y reconstrucción estatal, disponía de 94,7 millones de dólares proporcionados por EEUU, de los cuales más de la mitad —46,8 millones— iban dirigidos al sustento de la Fuerza de Acción Rápida<sup>54</sup> cuya función exclusivamente militar consistía en prestar apoyo a UNOSOM II, siempre bajo el mando y las órdenes de Washington. Los

<sup>49</sup> Existen dos versiones al respecto: la ofrecida por NNUU según la cual, la organización se disponía a realizar un control armamentístico en el complejo desde dónde emitían Radio Mogadiscio o, la interpretación ofrecida por Aidid quien tras sentirse marginado por NNUU, entendió que las tropas se disponían a llevar a cabo el cierre de la emisora. En cualquier caso, se produjo el enfrentamiento. Para más información, véase: MURRAY, Leonie, *Clinton...*, *op.cit.*, pp. 100-103.

<sup>50</sup> PERAZA, Vivian, "Las Naciones Unidas y el conflicto somalí" en *Revista de África y Medio Oriente*, vol. 12, 1996, p. 78.

<sup>51</sup> NNUU, "Resolution 837, Security Council at its 3229<sup>th</sup> meeting", 6 de junio de 1993: <http://unscr.com/files/1993/00837.pdf> [Consultado el 2 de junio de 2019].

<sup>52</sup> EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith, (eds.), *Somalia...*, *op.cit.*, p. 187.

<sup>53</sup> CLINTON, William, J., "Remarks on Welcoming Military Personnel Returning from Somalia" en *The public papers of the president*, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 5 de mayo de 1993, p. 565: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book1/pdf/PPP-1993-book1-doc-pg565.pdf> [Consultado el 24 de junio de 2019].

<sup>54</sup> GENERAL ACCOUNTING OFFICE, "Peace Operations: Cost of DOD Operations in Somalia (Chapter Report, 03/04/94, GAO/NSIAD-94-88)", *Gobierno de Estados Unidos*, 3 de abril de 1994: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-NSIAD-94-88/html/GAOREPORTS-NSIAD-94-88.htm> [Consultado el 23 de junio de 2019].



datos ofrecidos por la Oficina General de Contabilidad del Gobierno de EEUU<sup>55</sup> muestran como a pesar de la supuesta intención de Clinton de prestar ayuda al pueblo somalí<sup>56</sup>, acabó siendo más importante proteger a las tropas estadounidenses e internacionales, que a quienes en teoría iban a defender. Así lo demostró, otorgando mayor relevancia presupuestaria a la dimensión estrictamente militar de UNOSOM II que a la pacificación y reconstrucción del Estado somalí. Teniendo en cuenta estos precedentes presupuestarios, aunados con el aumento de la tensión entre las tropas internacionales y las milicias locales, el fracaso de la misión era predecible.

#### 4. George W. Bush (2001-2009): guerra global contra el terror, en busca de coartadas y verdugos

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 impulsaron cambios dentro de la agenda de seguridad internacional, introduciendo en ella nuevas prioridades como el terrorismo, las asociaciones de carácter islamista<sup>57</sup> o los estados fallidos<sup>58</sup>. En este sentido, Somalia representa una amenaza dual para la seguridad internacional, tanto por ser considerada paradigma de los estados fallidos, como por la voluntad de imponer una determinada visión de la Sharía por algunos de los actores somalíes de mayor relevancia como los Tribunales Islámicos —en adelante, TI—. Teniendo en cuenta estos factores, las lógicas que impulsan la política exterior estadounidense hacia Somalia a raíz de la GWoT, pasaron de la teórica protección de los ciudadanos somalíes inmersos en una crisis humanitaria, a las intervenciones militares en clave contraterrorista, protegiendo —según esta lógica— la seguridad internacional.

##### 4.1. Somalia: “caldo de cultivo” para el terrorismo internacional

Pocos días después de los atentados, el entonces presidente de EEUU George W. Bush, emitió una orden ejecutiva que incluía al grupo somalí Al-Itihad Al-Islamiya<sup>59</sup> en la lista de organizaciones vinculadas con Al-Qaeda<sup>60</sup>. El establecimiento de una lista prioritaria de problemas relacionados con el terrorismo internacional relegaba a un segundo plano la lista de prioridades humanitarias, de esta forma la GWoT se hizo oficialmente operativa en Somalia. Los TI también pasaron a ser considerados como una amenaza para la seguridad internacional, sobre todo tras el auge de las hostilidades en Mogadiscio en 2004 y tras la fallida ofensiva llevada a cabo por una coalición de facciones somalíes<sup>61</sup>, financiadas por EEUU para debilitar al Gobierno Nacional Transitorio —TNG, por sus siglas en inglés— por su relación con algunos TI<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> CLINTON, William, J., “Message to the Congress Transmitting a Report on Somalia” en *The public papers of the president, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 13 de octubre de 1993, p. 1793*: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/pdf/PPP-1993-book2-doc-pg1739.pdf> [Consultado el 24 de junio de 2019].

<sup>57</sup> JACKSON, Richard, “Constructing enemies...”, *op.cit.*, p. 394.

<sup>58</sup> SUBCOMMITTEE ON AFRICAN AFFAIRS, “Somalia: U.S. Policy Options”, *Committee on Foreign Relations, United States Senate, 107<sup>th</sup> Congress, 6 de febrero de 2002, p. 6*: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg78905/html/CHRG-107shrg78905.htm> [Consultado el 28 de junio de 2019].

<sup>59</sup> EEUU relacionaba al grupo con los atentados contra las embajadas estadounidenses en 1998 en Dar es Salaam y Nairobi reconocidos por Al-Qaeda. El gobierno estadounidense defendía que presuntamente Somalia había sido utilizada como refugio por el grupo terrorista para llevar a cabo los ataques.

<sup>60</sup> BUSH, George, W., “Executive Order on Terrorism Financing Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who commit, threaten to Commit, or support terrorism”, *The White House, 23 de septiembre de 2001*: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html> [Consultado el 25 de agosto de 2019].

<sup>61</sup> Reunían individuos con perfiles, intereses y agendas heterogéneas, muchos de ellos habían sido considerados enemigos por las tropas estadounidenses durante UNOSOM II a principios de 1990, y otros eran mercenarios interesados en la perpetuación del conflicto. Para más información, consultar: MARCHAL, Roland, “Warlordism and...”, *op.cit.*, p. 1097.

<sup>62</sup> MARCHAL, Roland, “Warlordism and...”, *op.cit.*, pp. 1091-1106.

En base a esta supuesta relación entre Somalia y el terrorismo internacional, por una parte, el Departamento de Control de Activos Extranjeros, ordenó suspender la ayuda de carácter humanitaria hacia Somalia —sobre 50 millones de dólares— de la USAID<sup>63</sup> en el año 2000<sup>64</sup>. Por otra parte, y fundamentados en la misma lógica simplista, el Departamento de Defensa de EEUU —en base a evidencias que resultaron falsas—, bloqueó las cuentas de Al-Barakaat Group, principal compañía para la transacción de fondos económicos en el país<sup>65</sup>, con las consiguientes repercusiones sociales que pudiera implicar para la población somalí.

El gobierno estadounidense para hacer estas acusaciones pasó por alto el arraigo histórico del islam en Somalia, su papel en la construcción de la identidad somalí<sup>66</sup> y la legitimidad social de la que disponían los TI<sup>67</sup>, basándose —a pesar de la ausencia de pruebas— en la relación promovida por la GWOt entre las organizaciones de carácter islámico, el extremismo religioso<sup>68</sup> y por extensión, los posibles lazos con Al-Qaeda. En este sentido, el impulso de medidas “contra-terroristas” fundamentadas en la narrativa del terrorismo internacional, suponía una exageración del nexo —según esta narrativa— entre las organizaciones de carácter islámico y el terrorismo internacional<sup>69</sup>.

La Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2002 concluye con que la mayor amenaza a la seguridad norteamericana procede de los estados fallidos<sup>70</sup>, bajo la lógica simplista y reduccionista resultante de asociar la inoperatividad de la estructura gubernamental con el terrorismo internacional. En esta línea, el asistente de la Secretaría de Estado para asuntos africanos Hon Walter H. Kansteiner expuso en 2002 refiriéndose a Somalia “dónde debería haber un estado-nación, hay un vacío ocupado por señores de la guerra ¿Qué mejor sitio para que las semillas del terrorismo internacional echen raíces?”<sup>71</sup>.

El establecimiento del estado-nación como horizonte teórico de prestación de servicios y garante de seguridad, colisiona con la situación de algunos territorios somalíes, dónde al margen del sistema neoliberal, se establecen formas de organización política alternativa —relacionadas con la organización tradicional somalí— en las que se prestan servicios sociales y se ofrece protección y seguridad a quienes lo habitan. En este sentido, destacan la Coalición de Base para la Organización de Mujeres —COGWO— en Mogadiscio o Negaad en Hargeisa, organizaciones de

<sup>63</sup> Agencia de los EEUU para el desarrollo internacional.

<sup>64</sup> BRADBURY, Mark, “State-Building, Counterterrorism and Licensing Humanitarianism in Somalia” en *Feinstein International Center*, 2010, p. 12.

<sup>65</sup> MALITO, Debora V., “Building Terror while fighting enemies: how the global war on terror deepened the crisis in Somalia” en *Third World Quarterly*, vol. 36, n° 10, 2015, p. 1871.

<sup>66</sup> GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, Islam y Terrorismo Internacional*, Los Libros de la catarata, Madrid, 2007, p. 75.

<sup>67</sup> Disponían de un gran apoyo popular en aquellos territorios que estaban bajo su control, como recompensa por ofrecer seguridad y un relativo orden tras años en conflicto, reabriendo escuelas y ofreciendo servicios jurídicos mediante la aplicación e interpretación de la Sharía. Para más información, consultar: EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith, (eds.), *Somalia...*, *op.cit.*, p. 172.

<sup>68</sup> Los Tribunales se organizaban en base a una estructura federal, es decir, cada uno aplicaba la Sharía en base a una lectura concreta, coexistiendo tribunales con una interpretación más moderada y otros con un enfoque más puro o literal. Esto no justifica las acusaciones simplistas realizadas por el ejecutivo de Washington.

<sup>69</sup> GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia...*, *op.cit.*, p. 135.

<sup>70</sup> ESN, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf> [Consultado el 8 de agosto de 2019].

<sup>71</sup> SUBCOMMITTEE ON AFRICAN AFFAIRS, “Somalia...”, *op.cit.*, p. 7.



mujeres que además de trabajar por la comunidad, promueven el empoderamiento de la mujer<sup>72</sup>.

Para concluir, destaca cómo la narrativa sobre el terrorismo internacional impulsada por la GWOt ha contribuido a la construcción de un imaginario social concreto, seleccionando determinados acontecimientos, resaltándolos y oscureciendo otros. De acuerdo con Roland Marchal, “las percepciones sobre los actores [Tribunales Islámicos y Al-Itiyah Al-Islamiyah] se encuentran enraizadas en etiquetas internacionales en lugar de en quienes eran y cómo se comportaban”<sup>73</sup>. De forma que, la narrativa promovida por el gobierno de EEUU, contribuyó a oscurecer la realidad, aportándonos más información sobre la percepción de determinados actores occidentales del conflicto que sobre el conflicto en sí.

#### 4.2. Contraterrorismo y la profecía autocumplida

Amparándose en la narrativa del terrorismo internacional EEUU junto con Etiopía inauguraron una operación denominada “The Coalition of the Willing” —2001-2010—. Consistía en la combinación de las agendas de seguridad a nivel local y global, impulsando una campaña de intervención violenta en Somalia formada por dos estrategias: una a corto plazo, acompañada de una amplia tarea diplomática, forzando el cambio de régimen en Somalia, y ofreciendo apoyo logístico a sus aliados —operación *Enduring Freedom*, en adelante OEF-HOA—; y otra a largo plazo, que consistía en la militarización del Cuerno de África en aras de dismantelar las bases logísticas de los supuestos sujetos vinculados con Al-Qaeda, —operación *Combined Joint Task Force-Horn of Africa*—<sup>74</sup>.

Por otra parte, en 2008 se impulsa AFRICOM<sup>75</sup> destinada a la promoción de los intereses norteamericanos en el continente africano, ofreciendo —entre otras cosas— asistencia técnica a las iniciativas anteriormente comentadas para fortalecer el sector de seguridad en el continente<sup>76</sup>.

En suma, la GWOt implicó una política exterior de EEUU hacia Somalia de carácter indirecto, basada en el impulso de estrategias —regionales de apoyo a sus aliados— en clave contraterrorista, pasando por la militarización del Cuerno de África, dirigida a la reconstrucción estatal de Somalia y a la lucha contra grupos —según ellos— relacionados con el terrorismo internacional.

En cuanto a la genealogía del conflicto somalí, en el año 2000 la Conferencia de Paz de Arta dio como resultado la formación de un Gobierno Nacional de Transición —TNG— en Somalia con un amplio apoyo popular, compuesto por múltiples facciones sociales, incluyendo a representantes de los TI. En oposición a la Conferencia de Arta y al TNG, por su influencia islámica<sup>77</sup> —como se ha detallado en el apartado anterior—, la coalición formada entre EEUU y Etiopía apoyaron y financiaron a un movimiento de contrainsurgencia constituyendo la Conferencia de

<sup>72</sup> EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith (eds.), *Somalia...*, *op.cit.*, pp. 191-192.

<sup>73</sup> MARCHAL, Roland, “Warlordism...”, *op.cit.*, p. 1091.

<sup>74</sup> MALITO, Debora, V., “The Horn...”, *op.cit.*, p. 1870.

<sup>75</sup> Percibido por muchos africanos como un factor de desestabilización, impulsando un movimiento de resistencia denominado “Resist AFRICOM”. Este movimiento se articula en contra del despliegue de tropas estadounidenses en el territorio bajo el velo de las buenas intenciones estadounidenses, y la militarización del continente en aras de controlar las “células terroristas” y garantizar el acceso de EEUU a los recursos. Consultar: ALAMINOS, Mari Ángeles, “AFRICOM: Qué lugar ocupa África en el dispositivo militar americano” en *UNISCI Discussion Papers*, n° 18, 2008, p. 210.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>77</sup> El término “terrorista” fue empleado para referirse a los TI especialmente después de la fallida ofensiva llevada a cabo por SRRC contra los TI. Consultar: MARCHAL, Roland, “Warlordism...”, *op.cit.*, p. 1102.

## Reconciliación y Restauración Somalí quienes intentaron debilitar al TNG dando lugar a una nueva Conferencia de Paz.

En octubre de 2004, la Conferencia de Paz celebrada en Nairobi dio como fruto un Gobierno Federal Transitorio —TFG— cuyo presidente Abdullahi Ahmed Yusuf era uno de los principales aliados etíopes en Somalia. La implicación indirecta de Washington en el derrocamiento del TNG por su relación con los TI, financiando una coalición que tratase de debilitarlos, y la reconstrucción del TFG con miembros aliados de Etiopía-EEUU, demuestra la influencia de EEUU en los asuntos internos somalíes y el efecto de la GWOt en el escenario político somalí<sup>78</sup>.

El descontento social derivaba de la injerencia de potencias extranjeras en los asuntos internos somalíes, canalizado hacia un mayor apoyo y el fortalecimiento de los TI, quienes experimentaron una rauda expansión territorial, ahora como Unión de Tribunales Islámicos —UTI—. Ante la continua propagación de la UTI y la inseguridad que un grupo de carácter islámico pudiera causar según la narrativa del terrorismo internacional, EEUU optó una vez más por dar apoyo económico a una coalición contrterrorista regida por la doctrina preventiva de la GWOt, denominada Alianza Contrterrorista para la Restauración de la Paz —ARPCT—<sup>79</sup>.

Esta fuerza, estaba compuesta por antiguos señores de la guerra, entendidos como enemigos durante la década de 1990 por las tropas de EEUU. El cambio de narrativa —terrorismo internacional— influenciada por la GWOt, hizo que quienes en épocas anteriores habían sido entendidos como enemigos, pasasen a ser considerados como aliados, siendo instrumentalizados y financiados por EEUU con el objetivo de debilitar a la UTI. La estrategia seguida por EEUU, contribuía —de nuevo— a que el presupuesto de EEUU formase parte de la economía política de la guerra, participando en la perpetuación de las hostilidades.

La eclosión de la guerrilla contra la ARPCT, hizo que la UTI ganase territorio y apoyo popular, en detrimento del TFG. A excepción de Somalilandia y la Región Autónoma de Puntlandia, la UTI controlaba la mayor parte del territorio somalí<sup>80</sup>. A pesar de que la UTI constituía una autoridad política con sustento y legitimidad popular, no era reconocida por EEUU como autoridad legítima de Somalia por su relación —según ellos— con Al-Qaeda. En este sentido, y a pesar de la retórica empleada por EEUU, algunas autoras señalan que a mediados de 2006, solo tres de los catorce TI constituidos en Somalia hacían una interpretación restrictiva y radical de la Sharía<sup>81</sup>, sin que esto implique su vinculación con el terrorismo internacional.

Ante el fortalecimiento de la UTI y el consecuente debilitamiento del TFG, EEUU optó por realizar un cambio de estrategia, apoyando esta vez la política intervencionista de Etiopía<sup>82</sup>, cuyas tropas se adentraron en territorio somalí en diciembre de 2006 como refuerzo militar al TFG, un

<sup>78</sup> MALITO, Debora, V., "Building Terror...", *op.cit.*, p. 1873.

<sup>79</sup> MÖLLER, Bjørn, "The Horn of Africa and the 'US War on Terror' with a special focus on Somalia" en DAHRE, Ulf J., *Post-Conflict Peace Building in the Horn of Africa*, Lund University, Lund, 2009, citado por MALITO, Debora V., "Building Terror...", *op.cit.*, p. 1874, nota al pie 72.

<sup>80</sup> BRADBURY, Mark, "State-Building...", *op.cit.*, p. 18.

<sup>81</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "Tras la anarquía...", *op.cit.*, p. 265.

<sup>82</sup> A petición del TFG y autorizado por la Unión Africana.





gobierno sin legitimidad y con un apoyo social prácticamente inexistente<sup>83</sup>. Según una investigación realizada por Jonathan Landay y Bengali Shashank, la intervención etíope fue financiada por EEUU y reconocida públicamente por el oficial del Departamento de Estado John Prendergast<sup>84</sup>. Tras el apoyo militar al TFG por Etiopía, respaldado por EEUU<sup>85</sup> y el debilitamiento de la UTI, la misión fue sustituida por una Operación de Mantenimiento de la Paz de la UA —AMISOM— en febrero de 2007, aunque posteriormente Etiopía mantuvo un contingente militar independiente en la zona fronteriza del Ogadén.

La política militarizada de Washington en la región y la intervención etíope, fomentaron la radicalización del ala juvenil de la UTI en 2006, constituyendo una escisión armada denominada Al-Shabab contraria a las intervenciones extranjeras y convirtiéndose en el punto de mira de la política estadounidense.

En mayo de 2008, la cabeza visible de Al-Shabab, Aden Hashi, fue asesinado por un misil de EEUU como parte de la misión contraterrorista de la OEF-HOA. Acto seguido, Al-Shabab marcó a EEUU y sus aliados como futuros objetivos<sup>86</sup>, declarando pública y oficialmente lealtad a Al-Qaeda en septiembre de 2009, acontecimiento denominado en la academia como “la profecía autocumplida”. Somalia se convertía, ahora sí, en uno de los escenarios de guerra del terrorismo internacional<sup>87</sup>.

Sin evidencias claras, la administración Bush criminalizó a los TI sin hacer distinción entre los moderados o los radicales, cayendo todos en el mismo saco. Esta percepción resulta contraria a la percepción popular somalí, quienes entendían al TFG como un títere articulado por potencias extranjeras. En este sentido, tanto la reconstrucción estatal como la pacificación de Somalia se han subordinado a la agenda de seguridad internacional y a la GWT, priorizando medidas contraterroristas bajo un enfoque militarizado en detrimento de un gobierno estable constituido por la UTI.

Tras el fin del mandato de George W. Bush, la lógica securitaria y militarista no ha desaparecido de la política exterior estadounidense, aunque con algunos matices. El mandato de Barack Obama se articuló en clave antiterrorista, prestando gran relevancia a la piratería en el Golfo de Adén<sup>88</sup>. Los ataques con drones y aviones no tripulados tuvieron auge durante la administración Obama, aunque lo cierto es que con la llegada de Donald Trump al poder estos se han incremen-

<sup>83</sup> Etiopía intervino para evitar posibles intentos secesionistas de los somalíes en el Ogadén apoyados por una UTI fuerte y con posibles aires pansomalistas, así como para legitimar su régimen de cara a la CI, es decir, Etiopía hubiera intervenido con o sin respaldo de EEUU movida por intereses propios. Para más información consultar: GONZÁLEZ-AIMÉ, Elsa, “The Security Issues Behind the Ethiopian Intervention in Somalia (2006-2009)” en DIAS, Alexandra M. (ed.), *State and Societal Challenges in the Horn of Africa: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration*, Center of African Studies, University of Lisbon, Lisboa, 2013, pp. 32-47.

<sup>84</sup> LANDAY, Jonathan S. y SHASHANK Bengali, “US Policy in the Horn of Africa may Aid Al-Qaida, Experts Warn”, California, 2011, citado por MALITO, Debora, V., “Building...”, *op.cit.*, p. 1874.

<sup>85</sup> Etiopía en 2006 se convirtió en el mayor receptor de ayuda estadounidense de todo el continente africano. Consultar: RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “When the outside...”, *op.cit.*, p. 135.

<sup>86</sup> BRADBURY, Mark, “State...”, *op.cit.*, p. 6.

<sup>87</sup> RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “When the outside...”, *op.cit.*, p. 136.

<sup>88</sup> LÓPEZ VILLICAÑA, Román y ALMANZÁN, Marco A., “Somalia. Estado fallido y piratería marítima” en *Estudios de Asia y África*, vol. 44, n° 3, 2009, p. 596.

tado<sup>89</sup>, aumentando estrepitosamente el número de afectados y muertos civiles según informes de Amnistía Internacional llegando a cometer posibles crímenes de guerra<sup>90</sup>.

## Conclusiones

Tras el análisis realizado, se puede concluir afirmando que la política exterior de EEUU hacia Somalia desde 1992 hasta 2009, materializándose con el final del mandato de George W. Bush, se vio securitizada a raíz del impulso de la GWOt y bajo la narrativa del terrorismo internacional.

Puede confirmarse que las lógicas securitarias impulsadas por la GWOt, han implicado tanto cambios en el etiquetaje de Somalia como en la explicación de las causas conflictuales. En este sentido, destacan dos momentos claramente diferenciados por el impulso de la GWOt. En primer lugar, en el mundo de la post Guerra Fría la administración Bush y la Clinton, hacen uso tanto de la narrativa del nuevo barbarismo como de la de los señores de la guerra, definiendo a Somalia como un país arrasado por el caos y la anarquía. Como se ha señalado, esta narrativa oscurece e invisibiliza gran parte de la sociedad somalí, dando lugar a una percepción errónea y parcial de Somalia, derivando en el fracaso absoluto de UNOSOM II. Por otra parte, destaca la influencia de la GWOt en la reaparición de Somalia dentro de la agenda internacional, así como en la securitización de determinados actores como los TI o Al-Shabab. También se han producido cambios en el etiquetaje de Somalia, entendida bajo la administración Bush como un “caldo de cultivo para el terrorismo internacional”, defendiendo que la ausencia de una estructura estatal en el sentido liberal implica un foco de atracción para las bases del terrorismo internacional.

Por otra parte, podemos confirmar la securitización de la ayuda y de los actores que interfirieron en el conflicto a raíz de la GWOt. Se ha demostrado como amparándose en la narrativa del terrorismo internacional, se puso fin a la ayuda humanitaria de la USAID-Somalia bajo la premisa de evitar una posible financiación de las redes de Al-Qaeda, invisibilizando el contraproducente impacto social sobre las somalíes. Por otra parte, cabe resaltar que Etiopía pasó a recibir tanto fondos económicos como apoyo logístico y militar en clave antiterrorista, llegando a ser en 2005 el mayor receptor de fondos estadounidenses de todo el continente africano, coincidiendo con la etapa previa a la intervención militar etíope en Somalia.

En lo que respecta a la securitización de los actores, cabe señalar la construcción de Aidid como responsable de todos los problemas de Somalia a inicios de 1990, entendiéndolo como amenaza para la seguridad de la población somalí y las tropas internacionales en Somalia. En base a esta construcción fundada bajo la narrativa de los señores de la guerra, se legitimó el giro violento por parte de las tropas estadounidenses y el impulso de la “caza” de Aidid. En cambio, tras el impulso de la GWOt, se llevó a cabo la securitización primero de Al-Itihad Al-Islamiya, incluido en la lista de grupos terroristas del gobierno estadounidense durante la administración de G.W. Bush, y después de los TI y de Al-Shabab, en base al carácter islamista y la consiguiente relación —según la narrativa del terrorismo internacional— con las redes de Al-Qaeda.

<sup>89</sup> ZENKO, Mikah, “Donald Trump is pushing America’s Special Forces Past the Breaking Point” en *Foreign Policy*, 1 de agosto de 2017: <https://foreignpolicy.com/2017/08/01/donald-trump-is-pushing-americas-special-forces-past-the-breaking-point-jsoc-navy-seal/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].

<sup>90</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Estados Unidos/Somalia: El secreto en torno a las muertes de civiles enmascara posibles crímenes de guerra”, 20 de marzo de 2019: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/usa-somalia-shroud-of-secrecy-around-civilian-deaths-masks-possible-war-crimes/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].



Por último, en cuanto al cambio de rol de EEUU en los procesos de paz y reconstrucción estatal a raíz de la securitización de Somalia, puede confirmarse un cambio en el papel de EEUU, al no interferir de forma directa en el país, pero hacerlo de manera permanente a través de sus aliados regionales, principalmente Etiopía. En este sentido, se ha demostrado como EEUU financió en varias ocasiones a alianzas de facciones somalíes con el fin de debilitar a los TI o a la UTI ante el miedo de que fueran reconocidos como autoridad política nacional dada su popularidad y apoyo social.

El uso de las narrativas hegemónicas en el conflicto somalí por la administración estadounidense ha agravado y prolongado el conflicto, exagerando determinadas cuestiones y silenciando otras. La ausencia de un análisis exhaustivo y holístico del complejo contexto somalí, implica graves e irreparables errores sobre el terreno, soportados y padecidos por la población somalí. El hecho de destacar determinados actores, etiquetados coyunturalmente como amigos o enemigos —de EEUU en este caso—, ha derivado en la confusión —intencionada o no— de los efectos con las causas conflictuales.

Especialmente, la narrativa del terrorismo internacional implica determinadas medidas bajo un enfoque militarizado y securitizado, relegando a un segundo plano las cuestiones humanitarias y descuidando las causas políticas, económicas y sociales que desataron el colapso del estado somalí a inicios de 1990. La desigualdad social, la marginación de determinadas regiones, el rechazo internacional a alternativas de organización política distintas al estado-nación, la crisis alimentaria, fenómenos climáticos adversos acentuados con el aumento de los índices de contaminación global o la acaparación por unas pocas manos de los recursos estatales, siguen siendo algunos de los problemas que enfrenta la Somalia actual. Ante la ausencia de solución armada tras treinta años de conflicto, es hora de que la comunidad internacional aprenda de sus errores y proponga soluciones políticas, sociales y económicas a cuestiones arraigadas en causas de índole similar, velando por los DDHH y proponiendo alternativas al militarismo. ●

---

### Bibliografía

- AFRICA WATCH, "Somalia. No mercy in Mogadishu. The Human Cost of the Conflict and Struggle for Relief", 26 de marzo de 1992: [https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/14/somalia\\_0392.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/06/14/somalia_0392.pdf) [Consultado el 23 de junio de 2019].
- ALAMINOS, Mari Ángeles, "AFRICOM: Qué lugar ocupa África en el dispositivo militar americano" en *UNISCI Discussion Papers*, n.º 18, 2008, pp. 117-213.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, "Estados Unidos/Somalia: El secreto en torno a las muertes de civiles enmascara posibles crímenes de guerra", 20 de marzo de 2019: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/03/usa-somalia-shroud-of-secrecy-around-civiliandeaths-masks-possible-war-crimes/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].
- BOOTH, Ken, "Beyond Critical Security Studies" en BOOTH, Ken (ed.), *Critical security Studies and World Politics*, Boulder, Colorado, 2005, pp. 259-278.
- BRADBURY, Mark, "State-Building, Counterterrorism and Licensing Humanitarianism in Somalia" en *Feinstein International Center*, 2010, pp. 1-24.
- BUSH, George, W., "Executive Order on Terrorism Financing Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who commit, threaten to Commit, or support terrorism", The White House, 23 de septiembre de 2001: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html> [Consultado el 25 de agosto de 2019].
- BUSH, George, W., "Somalia Invasion, Doing God's Work", 4 de diciembre de 1992: <https://www.youtube.com/watch?v=tgCeFXeuE4U> [Consultado el 23 de junio de 2019].
- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge,

- 2009.
- BUZAN, Barry, "Introducción y capítulo 10 en *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, ECPR Press Classic Series, Reino Unido, 2007" en *Relaciones Internacionales*, n° 9, 2008, pp. 1-53.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DE WILDE, Jade, *Security: A new Frame for Analysis*, Boulder, Londres, 1998.
- CASE Collective, "Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto" en *Security Dialogue*, n° 37, 2006, pp. 443-487.
- CLINTON, William, J., "Address to the nation on Somalia" en *The public papers of the president*, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 7 de octubre de 1993, pp. 1703-1706: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/pdf/PPP-1993-book2-doc-pg1703.pdf> [Consultado el 23 de junio de 2019].
- CLINTON, William, J., "Message to the Congress Transmitting a Report on Somalia" en *The public papers of the president*, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 13 de octubre de 1993, pp. 1739-1740: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book2/pdf/PPP-1993-book2-doc-pg1739.pdf> [Consultado el 24 de junio de 2019].
- CLINTON, William, J., "Remarks on Welcoming Military Personnel Returning from Somalia" en *The public papers of the president*, The United States Government Printing Office, Washington D.C., vol. 1, 5 de mayo de 1993, pp. 565-566: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1993-book1/pdf/PPP-1993-book1-doc-pg565.pdf> [Consultado el 24 de junio de 2019].
- DAO, James y SCHMITT, Eric, "A nation challenged: Strategy. US sees battles in lawless areas after afghan war" en *The New York Times*, 8 de enero de 2002: <https://www.nytimes.com/2002/01/08/world/a-nation-challenged-strategy-us-sees-battles-in-lawless-areas-after-afghan-war.html> [Consultado el 4 de marzo de 2019].
- DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los libros de la catarata, Madrid, 2001.
- EDWARDS, Jason A., *Foreign Policy Rhetoric for the Post-Cold War World: Bill Clinton and America's Foreign Policy Vocabulary*, Georgia State University, Georgia, 2006.
- EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith (eds.), *Somalia: The untold story. The War through the eyes of somali women*, Pluto Press, Londres, 2004.
- ESN, *The National Security Strategy of the United States of America, 2002*: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf> [Consultado el 8 de Agosto de 2019].
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE, "Peace Operations: Cost of DOD Operations in Somalia (Chapter Report, 03/04/94, GAO/NSIAD-94-88)", *Gobierno de Estados Unidos*, 3 de abril de 1994: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-NSIAD-94-88/html/GAOREPORTS-NSIAD-94-88.htm> [Consultado el 23 de junio de 2019].
- GONZÁLEZ-AIMÉ, Elsa, "The Security Issues Behind the Ethiopian Intervention in Somalia (2006-2009)" en DIAS, Alexandra M. (ed.), *State and Societal Challenges in the Horn of Africa: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration*, Center of African Studies, University of Lisbon, Lisboa, 2013, pp. 32-47.
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, Islam y Terrorismo Internacional*, Los Libros de la catarata, Madrid, 2007.
- HASSAN, M. Zeinab, "Women and peace-making in Somaliland" en EL-BUSHRA, Judy y GARDNER, Judith (eds.), *Somalia: the untold story. The war through the eyes of somali women*, Pluto Press, Londres, 2004, pp. 142-152.
- JACKSON, Richard, "Constructing Enemies: "Islamic Terrorism" en *Political and Academic Discourse. Government and Opposition*, vol. 42, n° 3, 2007, pp. 394-426.
- LÓPEZVILLICAÑA, Román y ALMANZÁN, Marco A., "Somalia. Estado fallido y piratería marítima" en *Estudios de Asia y África*, vol. 44, n° 3, 2009, pp. 583-607.
- MALITO, Debora V., "Building Terror while fighting enemies: how the global war on terror deepened the crisis in Somalia" en *Third World Quarterly*, vol. 36, n° 10, 2015, pp. 1866-1886.
- MARCHAL, Roland, "Warlordism and Terrorism: how to obscure an already confusing crisis? The case of Somalia" en *International Affairs*, vol. 83, n° 6, 2007, pp. 1091-1106.
- MELVIN, Neil, J., "The new external security politics of the horn of Africa region" en *Stockholm International Peace Research Institute*, abril, 2019, pp. 1-31.
- MÖLLER, Bjørn, "The Horn of Africa and the US 'War on Terror' with special focus on Somalia" en DAHRE, Johansson (ed.), *Post-Conflict Peace Building in the Horn of Africa*, Lund University, Lund, 2008, pp. 87-140.
- MURRAY, Leoni, *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism: Rise and Fall of a policy*, Routledge, Oxford, 2008.
- NNUU, "Resolution 794, Security Council at its 3145<sup>th</sup> meeting", 3 de diciembre de 1992: <http://unscr.com/files/1992/00794.pdf> [Consultado el 2 de junio de 2019].
- NNUU, "Resolution 837, Security Council at its 3229<sup>th</sup> meeting", 6 de junio de 1993: <http://unscr.com/files/1993/00837.pdf> [Consultado el 2 de junio de 2019].
- NNUU, "Somalia: Unas 260.000 personas murieron durante la hambruna de 2010 a 2012", 2 de mayo de 2013: <https://news.un.org/es/story/2013/05/1271011> [Consultado el 23 de junio de 2019].
- NOBOA GONZÁLEZ, Maria Fernanda, "El posestructuralismo en las Relaciones Internacionales: un interjuego complejo entre modelos mentales, conceptuales y discursivos para comprender el mundo global" en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, n° 17, 2017, pp. 81-91.



- PERAZA, Vivian, "Las Naciones Unidas y el conflicto somalí" en *Revista de África y Medio Oriente*, vol. 12, 1996, pp. 67-82.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, "Estudios de Seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos" en DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, Jose Antonio (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 301-328.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "Tras la anarquía y el caos, la vida continúa" en RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar (ed.), *Más allá de la codicia y la barbarie: historia y política en las guerras africanas*, Bellaterra, Barcelona, 2012, pp. 247-228.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "When the outside is inside. International features of the Somali 'civil' war" en YLÖNEN, Aleksy y ZÁHORÍK, Jan, *The Horn of Africa since the 1960s*, Routledge, Oxford, 2017, pp. 123-144.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las "buenas intenciones". Intervención Humanitaria en África*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 61-103.
- STEWART, Richard, *The United States Army in Somalia, 1992-1994*, U.S. Army Center of Military History, Estados Unidos, 2003, p. 1-27.
- SUBCOMMITTEE ON AFRICAN AFFAIRS, "Somalia: U. S. Policy Options", *Committee on Foreign Relations*, United States Senate, 107<sup>th</sup> Congress, 6 de febrero de 2002, pp. 1-45: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg78905/html/CHRG-107shrg78905.htm> [Consultado el 28 de junio de 2019].
- TELLO, Susana, "Revisando la Securitización de la Agenda Internacional: la normalización de las políticas del pánico" en *Relaciones Internacionales*, n° 18, 2011, pp. 189-200.
- ZENKO, Mikah, "Donald Trump is pushing America's Special Forces Past the Breaking Point" en *Foreign Policy*, 1 de Agosto de 2017: <https://foreignpolicy.com/2017/08/01/donald-trump-is-pushing-americas-special-forces-past-the-breaking-point-jsoc-navy-seal/> [Consultado el 25 de agosto de 2019].



# Seguridad humana en Ecuador: calibrando las ideas a través de una cartografía conceptual

ALEXIS JOSE COLMENARES ZAPATA\*

## RESUMEN

Desde que fuera propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, las conceptualizaciones sobre la seguridad humana han abarcado una variedad de amenazas a las que se plantea hacer frente. Durante las primeras décadas del siglo XXI en Ecuador hubo un uso político del enfoque de la seguridad humana. Dado que la seguridad humana es un concepto escabroso para definir, la pregunta que orienta a este artículo es ¿qué ideas y nociones de seguridad humana se propagaron en Ecuador entre el año 2001 y 2016? El objetivo es analizar las ideas y nociones de la seguridad humana que se difundieron a través de la construcción de una cartografía conceptual, véase la Figura 1, que nos permita analizar las tendencias que significó la incorporación del enfoque de seguridad humana en los instrumentos normativos y políticos ecuatorianos. Con ello se busca desplegar una guía práctica para comprender cómo los actores entienden el significado de la seguridad humana en toda su magnitud basada en la noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión, vinculación y ejemplificación del término e identificar las diferencias que existen en el entendimiento del término. En Ecuador el concepto de seguridad humana es una noción que fue impulsada en un inicio por actores provenientes del sector académico y las Fuerzas Armadas y en menor medida por las organizaciones internacionales. No obstante, la falta de desarrollo conceptual del término y las dificultades en su operacionalización conllevaron a que los decisores ecuatorianos se enfocaran en su versión restringida: seguridad humana vinculada a la seguridad ciudadana. Por último, además de reflexionar sobre la situación actual de la seguridad humana, bajo una mirada prospectiva se plantean futuros posibles para este paradigma de seguridad.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad humana; concepto; cartografía conceptual; Ecuador.

## TITLE

Human security in Ecuador: calibrating ideas through conceptual mapping

## ABSTRACT

Since it was proposed by United Nations Development Program (UNDP) in 1994, conceptualizations about human security have encompassed a variety of threats. During the first decades of the 21st century in Ecuador, there was a political use of the human security approach. Given that human security is a rough concept to define, the question that guides this article is: what ideas and notions of human security were spread in Ecuador between 2001 and 2016? The objective is to analyse the ideas and notions of human security that were disseminated through the construction of a conceptual cartography (see Figure 1) that allows us to analyse the trends that the incorporation of the human security approach meant in Ecuadorian normative and political instruments. This seeks to deploy a practical guide to understand how actors understand the meaning of human security in all its magnitude based on the notion, categorization, characterization, differentiation, subdivision, linking and exemplification of the term and identifying the differences that exist in the understanding of the term. In Ecuador, the concept of human security is a notion that was initially promoted by actors from the academic sector and the Armed Forces and to a lesser extent by international organizations. However, the lack of conceptual development of the term and the difficulties in its operationalization led to Ecuadorian decision makers focusing on its restricted version: human security linked to citizen security. Finally, in addition to reflecting on the current situation of human security, under a foresight view, possible futures for this security paradigm are raised.

## KEYWORDS

Human security; concept; conceptual mapping; Ecuador.

Los contenidos del presente escrito se desarrollaron sobre la base de la tesis del autor titulada “Difusión del enfoque de seguridad humana: Costa Rica y Ecuador (2001-2016)”, realizada en el Doctorado de Estudios Internacionales de FLACSO-Ecuador.

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.008>

## Formato de citación recomendado:

COLMENARES ZAPATA, Alexis Jose, “Seguridad humana en Ecuador: calibrando las ideas a través de una cartografía conceptual”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 151-170.

\* Alexis Jose

**COLMENARES ZAPATA,**

Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO Ecuador y Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN). Es especialista en Derecho y Política Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV) y licenciado en Estudios Internacionales y Abogado por la UCV. Actualmente es docente y coordinador en el IAEN, y sus líneas de investigación incluyen: difusión de políticas (policy diffusion), transferencias de políticas (policy transfer), seguridad humana, comunidades epistémicas, prospectiva estratégica, política exterior y diplomacia.

**Recibido:**

29/09/2019

**Aceptado:**

19/12/2019

## Introducción

El término seguridad humana fue propuesto a la comunidad internacional en 1994. Básicamente representa el reemplazo de la seguridad estadocéntrica por una seguridad basada en las personas. Desde su incursión, hace más de dos décadas, ha perdurado en el debate multilateral. Sin embargo, el concepto no ha sido aceptado pacíficamente<sup>1</sup>. Algunos sectores académicos y responsables políticos siguen problematizando sobre lo amplio y abstracto de su contenido. Pese a ello, diversos países han adoptado el concepto en numerosas iniciativas domésticas. Así, desde inicios de la década del dos mil, Ecuador ha sido uno de los países que empleó el discurso de la seguridad humana, llegando a estar consagrado en su Constitución vigente y otros instrumentos legales y de política pública.

En el país andino se ha evidenciado un uso discursivo y político de la seguridad humana, pasando por varias fases. En cada etapa, el concepto de seguridad humana ha sido promovido por diversos actores, entre los cuales se encuentra un sector particular (Fuerzas Armadas). Los sectores académicos y militar ya planteaban un cambio en el concepto de seguridad mucho antes de que se adoptara el enfoque de seguridad humana en la norma constitucional. Esto se expresó en los debates entre el sector cívico y castrense, que derivaron en los libros blancos de la defensa nacional de los años 2002 y 2006 y en la formulación en el 2007 del Plan Ecuador para la Frontera Norte. Además, se encuentran las menciones al término de la seguridad humana, tanto en la Constitución de la República de Ecuador del 2008, como en diversos instrumentos de política pública.

Posterior al año 2014, y debido a lo abstracto y a la dificultad práctica de operativizar los principios de la seguridad humana, los responsables políticos optaron por abandonar progresivamente la definición del término y el concepto fue adaptado a las realidades internas del país y sustituido por el de “seguridad integral”, entendida como la visión integral de la seguridad humana y la seguridad pública para combatir las amenazas a la seguridad interna y externa del país.

El objetivo de este artículo es analizar las nociones relacionadas con la seguridad humana que se adoptaron en Ecuador. Para ello, se parte de un análisis conceptual sobre el término de seguridad humana sobre la base de las diversas perspectivas que lo caracterizan con el propósito de examinar la incorporación del enfoque de seguridad humana en los instrumentos normativos y políticos ecuatorianos. Con este fin se empleó la metodología de la cartografía conceptual utilizada en el campo de la educación y competencias cognitivas para abordar la construcción de conceptos complejos<sup>2</sup>. Con esta herramienta se hace una deconstrucción del significado de la seguridad humana con el fin de categorizar las distintas concepciones que lo conforman, identificando sus principales atributos, asunciones y enfoques adoptados en Ecuador.

Por tanto, la pregunta central que guía esta investigación es ¿qué ideas y nociones de seguridad humana se propagaron en Ecuador entre los años 2001 y 2016? Para responder a esta interrogante se realizó un trabajo de campo en Ecuador con el objeto de recopilar evidencia a

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ ALCÁZAR, Javier, “La noción de «seguridad humana»: sus virtudes y sus peligros” en *Polis Revista Latinoamericana*, n° 11, 2005, disponible en: <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2005-N11-378> [Consultado el 1 de diciembre de 2019].

<sup>2</sup> TOBÓN, Sergio, “Módulo V: La Cartografía Conceptual (CC)”, en *IV Congreso Internacional Virtual De Educación (Estrategias Didácticas Para Formar Competencias)*, CIBER EDUCA, Islas Baleares, 2004.





través de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (documentos). Se realizaron diecisiete entrevistas a representantes de instituciones gubernamentales, expertos de organizaciones internacionales y académicos vinculados con la seguridad humana. En consecuencia, la evidencia central para responder la pregunta de investigación se basó en información suministrada por las fuentes primarias, la cual fue triangulada con datos provenientes de otras fuentes.

El aporte empírico de este estudio es el análisis en profundidad de las nociones del enfoque de seguridad humana que se difundieron en Ecuador a través de una cartografía conceptual. Esta herramienta constituye una contribución al debate sobre la definición de seguridad humana, lo cual nos da una visión de las tendencias que adquirió el concepto en Ecuador y nos permite ofrecer una guía práctica a partir de la elaboración de un constructo mental, como se ve en la Figura 1, para comprender el concepto en toda su magnitud, basada en la noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión y vinculación del término.

### **I. Prolegómenos: cambio de paradigma de seguridad**

Las conmociones ocurridas en el sistema internacional a finales del siglo XX trajeron consigo una serie de transformaciones de diverso orden, tanto teóricas como prácticas. El fin de la Guerra Fría y del enfrentamiento este-oeste, la profundización de la globalización, el aumento de los conflictos armados internos, preocupaciones ambientales de carácter global como el cambio climático, el surgimiento de nuevo actores internacionales, entre otros, fueron tan solo algunos de los acontecimientos que cambiaron la forma en cómo concebíamos la naturaleza de las nuevas amenazas<sup>3</sup>.

Los cambios mencionados hicieron necesaria la construcción de un nuevo paradigma de seguridad, el cual llenara los vacíos de los conceptos de seguridad nacional y de seguridad internacional, y fuera capaz de enfrentar en la teoría y en la práctica las nuevas amenazas proponiendo un nuevo enfoque, un nuevo objeto referente, nuevos valores a defender, nuevos actores y nuevos medios e instrumentos. En otras palabras, la dinámica internacional conllevó a una serie de propuestas a nivel conceptual y teórico que supusieron un cambio ontológico y epistemológico en las ideas de seguridad y en la visión del mundo, generando un cambio en la visión de las ideas de seguridad.

Uno de estas transformaciones fue la iniciativa de sustituir la visión clásica de seguridad estatal por un enfoque integral de seguridad basada en el individuo: la seguridad humana<sup>4</sup>. Así, esta nueva visión de seguridad, la de la seguridad humana, ha venido desplazando al estado como objeto referente de la seguridad. Al respecto, Fuentes y Rojas Aravena observan la necesidad de definir la relación entre los tres niveles de seguridad (trilogía de seguridad) desde la academia:

“Uno de los principales retos intelectuales e institucionales consiste en establecer una concatenación conceptual desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. La forma en que se establezca esta relación permitirá satisfacer de manera simultánea las necesidades de segu-

<sup>3</sup> ECHEVERRÍA, Carlos, *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*, UNED, Madrid, 2019.

<sup>4</sup> PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Madrid, 1994; MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indiana University Press, Indianapolis, 2006; BEHRINGER, Ronald M., *The Human Security Agenda: How Middle Power Leadership Defied U.S. Hegemony*, Bloomsbury Publishing USA, Nueva York, 2012; MARTIN, Mary y OWEN, Taylor, “Introduction”, en *Routledge Handbook of Human Security*, ed. Mary Martin y Taylor Owen, Routledge, Nueva York, 2014.

ridad mundiales, nacionales y de las personas y los pueblos”<sup>5</sup>.

Los cambios reflejados en el paradigma sobre seguridad surgieron por el cuestionamiento de las normas y reglas del sistema internacional lo que demandaba una visión mucho más amplia del concepto<sup>6</sup>. Como consecuencia de la globalización y la interdependencia, estos cambios conceptuales se fueron intensificando. Además, la importancia creciente de los actores no estatales, la creación de redes transnacionales y la relevancia de los regímenes internacionales hicieron evidente la insuficiencia de la perspectiva clásica de seguridad y la necesidad de superarla con un enfoque multidimensional, holístico y no estadocéntrico<sup>7</sup>. En suma, las transformaciones globales trajeron consigo cambios conceptuales en las ideas de seguridad, como se ve en el Cuadro 1, y sobre el objeto referente de la seguridad, pasando a una propuesta de seguridad antropocéntrica, holística y multidimensional.

La propuesta de seguridad humana fue planteada por primera vez por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, donde se planteaba la sinergia entre seguridad y desarrollo de las personas. De acuerdo a Don Hubert<sup>8</sup> se puede distinguir tres conceptualizaciones de la seguridad humana: una multidimensional, una amplia y una restringida. En primer lugar, la noción multidimensional considera que la seguridad humana está conformada por diversas dimensiones de la seguridad: la económica, la alimentaria, la sanitaria, la ambiental, la personal, la comunitaria y la política. En segundo lugar, el concepto de seguridad humana puede estar referido a su concepción amplia fundamentado en el bienestar de las poblaciones. Desde esta visión se hacen explícitos los vínculos entre la seguridad y desarrollo. Por tanto, temas como pobreza, desigualdad, desnutrición y desempleo son considerados por el enfoque amplio<sup>9</sup>. Y, en tercer lugar, el concepto puede ser entendido en su concepción restringida como la protección de las personas frente a la violencia, vinculando el concepto con políticas para disminuir la criminalidad<sup>10</sup>. Así, considera la seguridad humana como una situación caracterizada por la libertad de amenazas a los derechos de las personas, a su tranquilidad e, incluso, a sus vidas<sup>11</sup>

<sup>5</sup> FUENTES, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, FLACSO-UNESCO, París, 2005, p. 56.

<sup>6</sup> ROTHSCHILD, Emma, “What is Security?”, en *Daedalus*, 124, n° 3, 1995, pp. 53-98; SHAW, Timothy, MACLEAN, Sandra Jean y BLACK, David Ross, “Introduction”, en MACLEAN Sandra Jean, BLACK, David Ross y SHAW, Timothy M. (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Ashgate, Hampshire, 2006, pp. 3-18; DAVID, Charles-Philippe, *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2008; BEHRINGER, Ronald M., *The Human Security Agenda...*, op.cit.

<sup>7</sup> KERR, Pauline, “Human Security”. En COLLINS, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2006; ROJAS ARAVENA, Francisco y ÁLVAREZ, Andrea, “Seguridad humana: un estado del arte”, en ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José de Costa Rica, 2012.

<sup>8</sup> HUBERT, Don. “An Idea That Works in Practice”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 351-52. <https://doi.org/10.1177/096701060403500310> [Consultado el 13 de enero de 2016].

<sup>9</sup> AXWORTHY, Lloyd, “A New Scientific Field And Policy Lens”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004; ALKIRE, Sabina, “A Vital Core That Must Be Treated With The Same Gravitas As Traditional Security Threats”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004; PÉREZ, Karlos, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 76, 2006, pp. 59-77.

<sup>10</sup> POSADAS JUÁREZ, José Alberto et al., “Convergencias conceptuales entre seguridad humana y criminología: apuntes desde un caso de estudio en contextos de pobreza y criminalidad en el poblado de Santa María Magdalena, Querétaro, México”, *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, n.º 22, 2019, pp. 85-106.

<sup>11</sup> KRAUSE, Keith “The Key to a Powerful Agenda, If Properly Delimited”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 1 de septiembre de 2004, pp. 367-68, <https://doi.org/10.1177/096701060403500324> [Consultado el 8 de marzo de 2017]; MACK, Andrew, “A Signifier of Shared Values”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 366-67, <https://doi.org/10.1177/096701060403500323> [Consultado el 10 de febrero de 2017]; MACFARLANE, S. Neil, “A Useful Concept That Risks Losing Its Political Salience”, en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 368-69, <https://doi.org/10.1177/096701060403500325> [Consultado el 8 de marzo de 2017].



Desde que fuera planteado, diversos países y actores internacionales abrazaron la seguridad humana como tema central, o bien la incorporaron en sus instrumentos normativos o de políticas. Desde la década del dos mil, la seguridad humana es un enfoque que fue incorporado en instrumentos legales y de políticas públicas de Ecuador. A continuación, examinaremos los elementos de la cartografía conceptual sobre la seguridad humana aplicados al país en cuestión.

**Cuadro I. Ampliación horizontal y vertical del concepto de seguridad**

Objeto de referencia (extensión vertical)	Sectorización de la seguridad (ampliación horizontal)				
	Militar	Política	Económica	Ambiental	Societal
<b>Sistema Internacional</b>	Estabilidad del sistema interestatal Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales		Estabilidad del orden económico internacional. Seguridad económica internacional (ONU, 1987)	Mantenimiento de la biosfera planetaria. Seguridad ambiental global (Conferencia Internacional de Estocolmo sobre el Medio Humano, 1972)	Promoción de un orden global más justo y seguro para los pueblos. Intervención en situaciones de extrema inseguridad para las sociedades. Protección de los derechos humanos. Responsabilidad de proteger. Seguridad de la humanidad (ONU 1987).
	Ej.: seguridad internacional (carta de ONU, 1945); seguridad común (Comisión Palme 1981); seguridad global; seguridad mundial				
<b>Subsistema internacional (regional)</b>	Promoción de una comunidad de seguridad y estabilidad de sistema político regional.		Estabilidad del orden económico regional Seguridad económica regional	Mantenimiento de la biosfera y ecosistema regional	Protección de rasgos regionales característicos: valores culturales, religiosos, identidad y costumbre. Promoción de regímenes regionales de protección de derechos fundamentales.
	Ej.: complejos regionales de seguridad (Buzan et al. 1998); seguridad colectiva, seguridad cooperativa.				
<b>Estado</b>	Capacidades armadas ofensivas y defensivas estatales	Estabilidad política del gobierno Legitimidad	Acceso a recursos económicos, finanzas y mercados necesarios para mantener niveles aceptables de bienestar y poder estatal	Mantenimiento de la biosfera y ecosistemas locales	Capacidad de la sociedad de reproducir sus patrones tradicionales de idioma, cultura, asociación, identidad nacional y costumbre religiosa.
	Ej.: seguridad tradicional, seguridad territorial, seguridad nacional, seguridad estatal				
<b>Ser humano</b>		Promoción de estrategias de protección de las personas que mejoren su calidad de vida, derechos humanos, subsistencia, bienestar, igualdad, desarrollo y oportunidades.			
	Ej.: seguridad individual (Buzan 2008). Si bien la sectorización no incluye la seguridad en alimentación, salud o personal, los sectores mencionados (con excepción del militar) pueden relacionarse con las dimensiones propuestas por el PNUD (1994) para el concepto de seguridad humana.				

Fuente: elaboración propia con datos de Buzan 1991, 2008; Buzan, Wæver y Wilde 1998.

## 2. Noción de la seguridad humana difundida en Ecuador

De manera general se puede decir que la noción de la seguridad humana difundida en Ecuador pasó por tres fases desde su introducción en el 2001 hasta el 2016. Un primer periodo que va de 2001 al 2007. Una segunda etapa de 2007 a 2008. Y un último lapso de 2008 al 2016.

### 2.1. Primera fase: libros blancos de la defensa nacional (2001-2007)

Esta fase se remonta a las discusiones previas que dieron fundamento al Libro Blanco de las Fuerzas Armadas en el año 2002, y posteriormente su actualización en el 2006. De conformidad con los cambios conceptuales sobre el alcance la seguridad que se estaban dando a nivel nacional y regional, en el año 2002 las Fuerzas Armadas ecuatorianas formularon el Libro Blanco de la Defensa Nacional. En este se especificaba la política de la defensa de Ecuador y se plasmaba una re- conceptualización de la seguridad. De tal manera, este documento reconocía que:

“Las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta la protección del ser humano y se fundamentan en la gobernabilidad y el desarrollo; la aplicación correcta e integral de sus preceptos y contenidos asegura la estabilidad y la paz interna y externa”<sup>12</sup>.

Si bien no se conceptualizó claramente el término de seguridad humana, se siguió la propuesta planteada por el PNUD en 1994. No obstante, aún se mantenían los vínculos con la seguridad fundamentada en el estado. Por ejemplo, con respecto al terrorismo, considerado internacionalmente como un riesgo y amenaza para la seguridad internacional, se le consideraba también “un delito contra la paz y seguridad humana”<sup>13</sup>. Igualmente, un tema como la seguridad hemisférica, con los estados como objetos referentes de seguridad, se supeditaba a la seguridad humana:

“La seguridad cooperativa debe entenderse como un sistema para prevenir y contener conflictos, impulsando la cooperación con organismos internacionales, fortaleciendo la cooperación interinstitucional, las medidas de fomento de la confianza mutua y las relaciones entre civiles y militares; respetando el derecho soberano de cada estado para administrar su propio sistema de defensa nacional, contribuyendo así al fortalecimiento de la seguridad hemisférica. En este marco, se debe configurar un renovado sistema de seguridad continental, que se oriente a una participación democrática y solidaria de todos los estados, centrado en la seguridad humana y su prosperidad”<sup>14</sup>.

De esta manera, el Libro Blanco de la Defensa Nacional de Ecuador (2002) fue el primer instrumento de política nacional que se hizo eco de la tendencia mundial de ampliar el alcance de seguridad, con el objeto de superar las lógicas de seguridad estadocéntrica a través de la incorporación de las nociones vinculadas a la seguridad humana, las cuales dan prioridad a la seguridad del individuo. Para Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz y experto en el tema de seguridad humana, el momento de mayor significancia para Ecuador fue

<sup>12</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, “Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional-Política de defensa”. RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 1 de diciembre de 2002. <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm> [Consultado el 26 de julio de 2016].

<sup>13</sup> Ministerio de Defensa Nacional, sec. En la lucha contra el terrorismo.

<sup>14</sup> *Ibidem.* sec. En la seguridad regional.



cuando se escribió este documento de la defensa de Ecuador<sup>15</sup>.

En este sentido, uno de los principales proponentes del Libro Blanco y para ese entonces Subsecretario de Defensa Nacional indicaba que:

“Conceptualmente no estamos orientándonos [...] hacia una seguridad estatal, a una seguridad basada en la fuerza, sino más bien a una seguridad basada en el individuo y en la sociedad, y en una responsabilidad en cuanto a la población, a su protección, que se menciona en casi todos los objetivos [...]. Uno de los objetivos estratégicos es la seguridad de la población. El servicio a la sociedad. Es decir, hay una visión antropocéntrica. Hay una gran influencia de seguridad humana”<sup>16</sup>.

Así, Ecuador, actuando en sincronía con las nuevas ideas internacionales de ampliación del alcance y del objeto de seguridad, introdujo en su Libro Blanco de la Defensa nuevas aproximaciones en sintonía con la seguridad humana.

Por último, en el año 2006 se realizó la actualización del Libro Blanco de la defensa nacional de Ecuador. Nuevamente surgieron las perspectivas de una seguridad bajo un enfoque multidimensional, promovido particularmente por la Organización de Estados Americanos (OEA). Hay que recordar que en América Latina el enfoque multidimensional de la seguridad fue reconocido por la Asamblea General de la OEA en la Declaración de Bridgetown del 2002. En este instrumento se establece “que la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”<sup>17</sup>. Esto fue ratificado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas en México D.F. en 2003, donde además se reconoce que la nueva concepción de seguridad incluye tanto las amenazas tradicionales como no tradicionales:

“Nuestra nueva 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”<sup>18</sup>.

De esta manera, aunque el foro multilateral regional no se refiere expresamente a la seguridad humana, hace mención a unas de sus características como es la multidimensionalidad. Existe un reconocimiento de que la seguridad puede ser analizada desde diversas perspectivas y desde amenazas no convencionales y desde desafíos que involucren varias dimensiones como la

<sup>15</sup> ROJAS ARAVENA, Francisco, Rector de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas-UNPEACE, San José de Costa Rica, 16/11/2016, entrevista realizada por el autor.

<sup>16</sup> JARRÍN, Oswaldo, General (sp), ministro de Defensa Nacional del Ecuador (2005-2006), ex subsecretario de Defensa Nacional, ex secretario del Consejo de Seguridad Nacional y ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, coordinador y director ejecutivo del Libro Blanco de la Defensa Nacional (2002), Quito, 09/09/2003, entrevista disponible en tesis de maestría titulada “La construcción del Libro Blanco de la defensa del Ecuador”, realizada por PÉREZ, Diego, 9 de septiembre 2003, disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2640/1/T0243-MRI-P%C3%A9rez-La%20construcci%C3%B3n.pdf>.

<sup>17</sup> OEA, Asamblea General. “Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”. 2002, AG/DEC.27 (XXXII-O/02). Bridgetown: OEA, p. 2.

<sup>18</sup> OEA, Asamblea General. “Declaración sobre seguridad en las Américas”. 2003. CES /dec 1/03 rev. I. Ciudad de México, D.F.: OEA, p. 2.

social, ambiental, económica, política y de salud, y desde diversas amenazas, que van desde guerras, invasiones, violación de la soberanía, hasta desastres naturales, migraciones, entre otros. Por tanto, el consenso regional apuntó a acordar que la seguridad multidimensional se cimentaba en la seguridad humana, lo cual fue recogido en las versiones del 2002 y 2006 de los libros blancos de Ecuador<sup>19</sup>.

## 2.2. Segunda fase: debates de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007-2008)

La segunda fase se ubica a partir de las discusiones de la Asamblea Constituyente, entre los años 2007 y 2008, para aprobar una nueva Constitución. Hay que recordar que en el año 2007 llegó a la presidencia de Ecuador el economista Rafael Correa, considerado un *outsider* de la política ecuatoriana y quien recogía “sentimientos antipartidistas y antineoliberales”<sup>20</sup>. Una de sus promesas de campaña fue llamar a una Asamblea Constituyente, la cual se llevó a cabo entre los años 2007 y 2008. El objetivo de este proceso fue la refundación política e institucional de la república, a través de la adopción de un nuevo texto constitucional. De esta manera, los debates de la Asamblea Constituyente dieron como resultado la promulgación y aprobación de una nueva Constitución con nuevas visiones y nuevos conceptos. Básicamente este nuevo contrato social reflejó una crítica a los paradigmas tradicionales. Su intención fue romper con viejas nociones de organización del estado, incluidas las perspectivas de seguridad clásica.

A tales efectos, los conceptos novedosos que representaran una ruptura con el pasado fueron bienvenidos, aunque ello supusiera una confusión terminológica. Estos debates dieron como resultado la promulgación de nuevas visiones y nuevos conceptos de seguridad. De este modo, surgieron temas tales como seguridad humana, seguridad integral, seguridad ciudadana, que, si bien representaban ideas útiles para centrar los objetivos de la seguridad en el individuo, no fueron debidamente conceptualizados ni problematizados<sup>21</sup>. Por ejemplo, al consultarle a dos ex constituyentes, quienes participaron en la mesa de dónde surgió la iniciativa de seguridad humana<sup>22</sup>, estos afirmaron no recordar los debates sobre el tema<sup>23</sup>. Por otra parte, al momento en que fue presentada la propuesta de artículo sobre la seguridad humana al plenario de la Asamblea Constituyente (03 de julio de 2008), se generaron unas pocas reacciones.

Por otra parte, hubo referencias a la seguridad ciudadana y a su vínculo con el desarrollo humano. Igualmente, se hizo mención a la relación entre el Sistema de Seguridad Humana con la seguridad de las personas, la violencia y la prevención del delito<sup>24</sup>. El 17 de julio de 2008 quedó aprobado en el plenario de la Asamblea Constituyente el artículo referido a la seguridad

<sup>19</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, Gobierno del Ecuador, “Libro Blanco del Ecuador: Exordio 2006”. Ministerio de Defensa, 2006. [https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf) [Consultado el 26 de julio de 2016].

<sup>20</sup> DE LA TORRE, Carlos, “El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?” en *Latin American Research Review*, 48, n° 1, 2013, p. 28. Disponible en <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0007> [Consultado el 17 de julio de 2016].

<sup>21</sup> BARREIRO, Katalina, Coordinadora del Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, Docente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-Ecuador; Quito, 05/07/2016; ÁLVAREZ, Carla, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 06/07/2016; PONTÓN, Daniel, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 08/07/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>22</sup> Mesa Constituyente Número 7. Régimen de Desarrollo.

<sup>23</sup> ACOSTA, Alberto, ex presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador e integrante de la Mesa Constituyente n° 7: “Del Régimen de Desarrollo”, docente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador; Quito, 19/07/2016; ZAMBRANO, Ricardo, ex Asambleísta de la Asamblea Constituyente del Ecuador y ex vicepresidente de la Mesa Constitucional n° 7, Quito, 29/08/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>24</sup> Acta 075 de la Asamblea Constituyente, Ciudad Alfaro, 3 de julio de 2008.



humana en su redacción final. Con un total de noventa votos afirmativos, ningún voto negativo, diez votos blancos y cinco abstenciones el artículo quedó aprobado en la siguiente forma sin mayores discusiones:

“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”<sup>25</sup>.

De tal modo, cuando comenzó a surgir el tema de seguridad humana en las discusiones y debates de la Asamblea Constituyente se lo concibió de forma restringida. Los artículos de la nueva Constitución de 2008 referidos a la seguridad humana siguieron esa noción restringida. Es decir, asumían la noción de seguridad humana vinculada a las garantías contra la violencia a la persona, y más específicamente con la seguridad ciudadana. Sin embargo, para algunas voces el hecho de que la seguridad humana aparezca en la Constitución no significa que el país haya adoptado conceptualmente dicho enfoque<sup>26</sup>.

En la Constitución de 2008, tanto la seguridad humana como la seguridad integral son consideradas derechos de los individuos, y el Estado es el llamado a garantizarlas en el marco de una convivencia pacífica y cultura de paz<sup>27</sup>. Sin embargo, no se establece una distinción clara entre una y otra definición, por lo que estas definiciones resultan confusas e incompletas<sup>28</sup>.

### **2.3. Tercera fase: de la seguridad humana a la seguridad integral (2008-2016)**

En este periodo, en un primer momento, entre los principales instrumentos de política pública relacionados con la seguridad humana y la seguridad integral figuran: la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008), el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y los Planes Nacionales de Seguridad Integral 2011-2013 y 2014-2017. Estas políticas ratificaban en un inicio el enfoque de seguridad humana privilegiando al ser humano, tal y como era entendido por la propuesta inicial del PNUD en 1994 sobre seguridad humana.

Sin embargo, esta posición fue cambiando para incorporar nuevos elementos y acercarse a una seguridad de estado. Así, por ejemplo, en el año 2007 se creó el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, órgano del Ejecutivo encargado de velar por todos los ámbitos y funciones del Estado que contribuyeran con la seguridad integral<sup>29</sup>. En un intento de definir una nueva política de seguridad de acuerdo con los postulados y principios de la nueva Constitución, este Ministerio estableció en la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa del 2008 la vinculación entre seguridad humana y seguridad integral, al considerar a esta última

“como la visión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras

<sup>25</sup> Acta 089 de la Asamblea Constituyente, Ciudad Alfaro, 17 de julio de 2008.

<sup>26</sup> ÁLVAREZ, Carla, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 06/07/2016, entrevista realizada por el autor.

<sup>27</sup> República del Ecuador, Asamblea Nacional, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008. Disponible en [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Constitucion\\_2008\\_reformas.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Constitucion_2008_reformas.pdf) [Consultado el 16 de abril de 2016].

<sup>28</sup> PONTÓN, Daniel, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 08/07/2016; PÉREZ, Diego, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 14/07/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>29</sup> VINUEZA, Lorena, consultora independiente en seguridad ciudadana del Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador del 2003 al 2015, coordinadora del segundo Plan Nacional de Seguridad Integral 2013-2017, Quito, 09/09/2016, entrevista realizada por el autor.

visiones multidimensionales en el orden de la integralidad para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país, en la que el ser humano sea el eje central de la seguridad”<sup>30</sup>.

Esta preferencia de la seguridad integral por encima de la seguridad humana fue planteada por diversas fuentes entrevistadas<sup>31</sup>. Se puede afirmar que la seguridad integral fue una construcción propia del gobierno ecuatoriano, donde hubo una adaptación del concepto de seguridad humana al contexto y preocupaciones del país. Sin embargo, dicha propuesta no consideró las discusiones teóricas sobre la seguridad ampliada y acuerdos políticos que existía a nivel multilateral sobre el entendimiento de lo que implicaba el enfoque de seguridad humana. Más bien, el concepto propio de seguridad integral combina elementos tanto de seguridad humana como de seguridad de estado. Así, por ejemplo, los elementos a considerar para desarrollar una seguridad integral estuvieron relacionados con temas tales como justicia y seguridad ciudadana; relaciones internacionales y defensa; democracia y gobernabilidad; justicia social y desarrollo humano; ambiente y gestión de riesgos; y ciencia y tecnología<sup>32</sup>.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador para el periodo 2009-2013, conocido como Plan del Buen Vivir, estableció como una de sus políticas “propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos”<sup>33</sup>. Para ello, se definieron lineamientos enmarcados con los objetivos del plan y de dicha política que consideraban temas variados tales como: contaminación ambiental, salud y condiciones sanitarias, alimentación, cooperación y solidaridad, seguridad interna, prevención y control del delito, seguridad ciudadana y rendición de cuentas de las instituciones públicas<sup>34</sup>.

En los Planes Nacionales de Seguridad Integral 2011-2013 y 2014-2017 se reconoce que la seguridad humana es una “condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades”<sup>35</sup>. En ellos se trata de diferenciar la seguridad humana de la seguridad integral, caracterizando esta última como:

“la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de

<sup>30</sup> Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gobierno del Ecuador, “Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: hacia una nueva política de seguridad interna y externa”, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008, 23, <http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshecuadorlibrosblancos.pdf> [Consultado el 20 de junio de 2016].

<sup>31</sup> BARREIRO, Katalina, Coordinadora del Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, Docente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-Ecuador, Quito, 05/07/2016.; ÁLVAREZ, Carla, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 06/07/2016; PONTÓN, Daniel, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 08/07/2016; PACHANO, Fernando, Responsable del Área de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Social del PNUD Ecuador, Quito, 25/08/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>32</sup> Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gobierno del Ecuador, “Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir”, en *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, 2013), pp. 47-54, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf> [Consultado el 20 de junio de 2016].

<sup>33</sup> SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2009. Disponible en <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/> [Consultado el 7 de abril de 2016].

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD, Gobierno del Ecuador, “Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013”, 2011. [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf), p. 14 [Consultado el 26 de agosto de 2016].





vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”<sup>36</sup>.

De esta manera se mantienen los elementos de confusión entre las amenazas a una seguridad humana y a la seguridad estadocéntrica. Por consiguiente, en esta fase la concepción amplia de seguridad comenzó a tener tensiones con las nociones de seguridad y defensa del país. Según la percepción de algunos de los entrevistados se priorizaron los temas de justicia, seguridad ciudadana e inteligencia<sup>37</sup>. Por lo tanto, se distorsionó la visión real de la seguridad humana priorizando una seguridad doméstica, volviendo a las discusiones de la seguridad tradicional.

Es decir, los responsables políticos ecuatoriano interpretaron el concepto de seguridad humana y lo adaptaron a las circunstancias nacionales. Esta localización, en palabras de Amitav Acharya, constituye un proceso por el cual los agentes locales vinculan activamente las normas internacionales con los sistemas normativos locales, con el objeto de reinterpretar y transformar dichas normas a través del discurso. El resultado es la adaptación de la norma foránea de conformidad con las identidades, creencias y prácticas locales<sup>38</sup>.

En suma, la integralidad asumida en el concepto de seguridad integral estuvo orientada a abarcar todas las funciones del estado para satisfacer la mayoría de las dimensiones de las necesidades del ser humano, dándole mayor peso a la prevención del crimen. Los primeros documentos post-constitucionales sobre seguridad integral siguieron la orientación del concepto establecido por el PNUD en 1994. Se pasó a considerar no sólo la seguridad física del individuo, sino que desde una perspectiva holística se tomó en cuenta todas las dimensiones de la seguridad que necesita un individuo, así como el bienestar de las poblaciones y el vínculo entre seguridad del estado, desarrollo y derechos de la naturaleza. Si bien inicialmente la noción de seguridad humana estaba vinculada a la seguridad integral, posteriormente el gobierno ecuatoriano comenzó a diferenciar ambas nociones. Así, en Ecuador se abandonó el concepto internacional de la seguridad humana para centrarse en la noción propia de la seguridad integral, que combina elementos de la protección de los individuos, la naturaleza y el estado.

### 3. Elementos para la cartografía conceptual

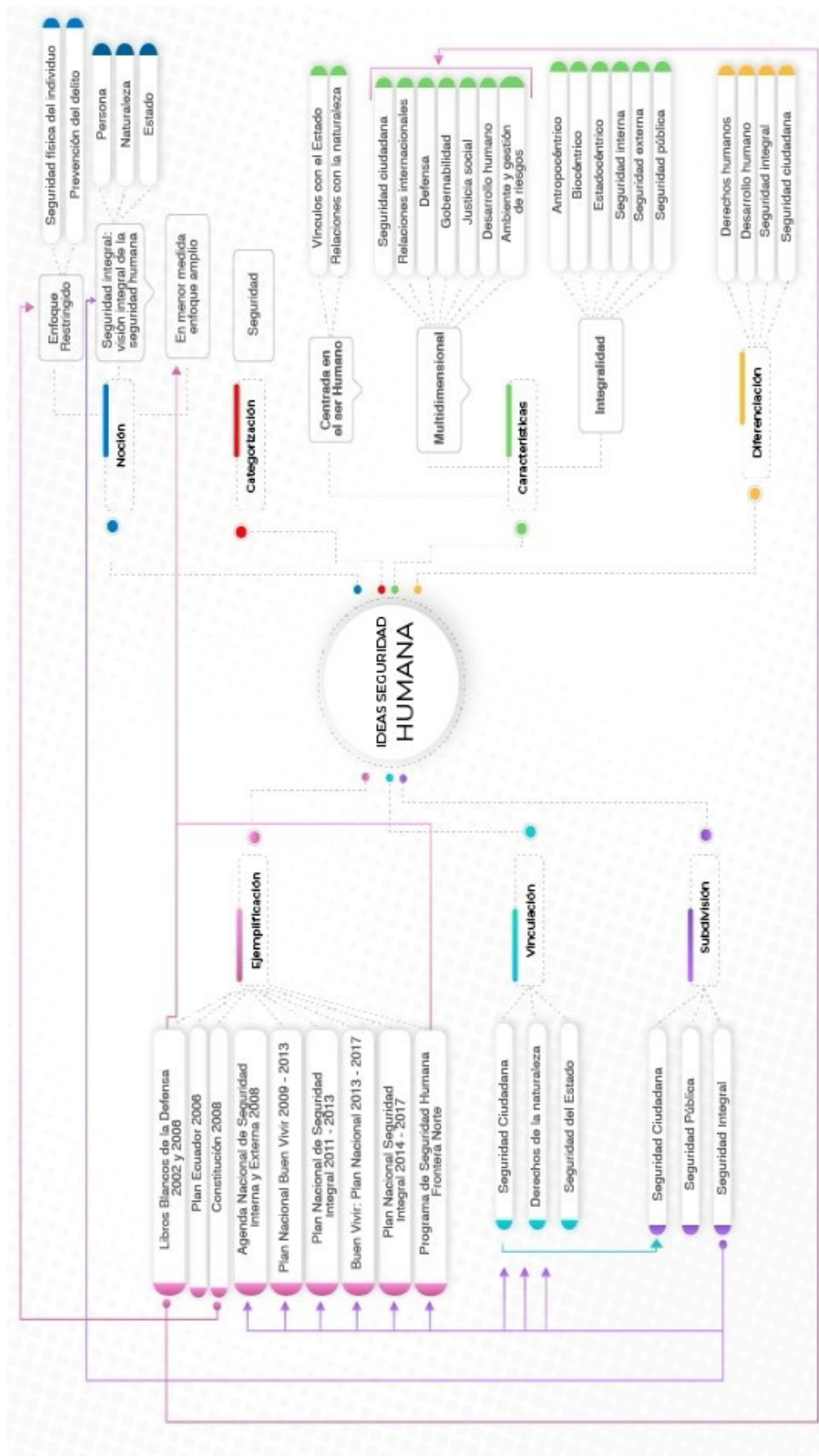
A continuación, se ofrece una perspectiva general para comprender el enfoque de seguridad humana que se difundió en Ecuador utilizando los componentes de la cartografía conceptual basada en las percepciones de los actores nacionales sobre la noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión, vinculación y ejemplificación del término, lo cual nos permitió desarrollar una imagen sobre el enfoque de seguridad humana en el país andino, como se ve en la Figura 1, como una herramienta de explicación donde se destacan las tendencias que adquirió el concepto.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>37</sup> BARREIRO, Katalina, Coordinadora del Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, Docente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-Ecuador, Quito, 05/07/2016; ÁLVAREZ, Carla, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 06/07/2016; PÉREZ, Diego, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 14/07/2016; PONTÓN, Daniel, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 08/07/2016; PACHANO, Fernando, Responsable del Área de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Social del PNUD Ecuador, Quito, 25/08/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>38</sup> ACHARYA, Amitav, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism” en *International Organization*, vol. 58, n° 2, 2004, pp. 239-275.

Figura I. Cartografía conceptual de las nociones del enfoque de seguridad humana en Ecuador



Fuente: elaboración propia (2019).



### 3.1. Categorización de la seguridad humana

La seguridad humana es concebida como un sub-tipo de la seguridad. En Ecuador se entiende que los objetos referentes pueden ser el individuo, el estado y/o el medio ambiente. Así, la categoría de la seguridad humana se enmarca en la clase mayor seguridad, asociándola a las funciones y garantías del estado y a los derechos de la naturaleza.

### 3.2. Caracterización la noción de la seguridad humana

Como se mencionó anteriormente, Ecuador considera al individuo como objeto referente de la seguridad. Esto se evidenció, por ejemplo, en el primer Libro Blanco de la Defensa Nacional, donde se promueven las nuevas concepciones de seguridad que protegen al individuo<sup>39</sup>. De la misma manera, en Constitucional Nacional se aboga por la protección de los seres humanos para garantizar su seguridad humana mediante políticas que promuevan la convivencia pacífica<sup>40</sup>. Por su parte, los Planes Nacionales de Seguridad Integral 2011-2013 y 2014-2017, la seguridad humana es considerada como una condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los individuos. Asimismo, a pesar de que la noción de amenazas al ser humano se circunscribe a un enfoque restringido vinculado a la prevención del delito, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se afirma el carácter multidimensional de la seguridad humana<sup>41</sup>. Así, por ejemplo, se dispone que:

“El mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo determinado por aspectos decisivos relacionados con la calidad ambiental, los derechos a la salud, educación, alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares”<sup>42</sup>.

Otra característica presente fue la visión integral. La seguridad humana, definida en el país como seguridad integral, fue un tema considerado como prioritario por el gobierno ecuatoriano durante los años 2007-2016. A más de garantizar los derechos humanos, se buscaba proteger las libertades de los ciudadanos a través de políticas públicas promovidas por el poder ejecutivo desde la perspectiva del buen vivir, bajo los parámetros de gobernabilidad, reducción de vulnerabilidades, prevención, así como la protección y respuesta ante riesgos y amenazas<sup>43</sup>.

De tal forma que, con la seguridad humana conceptualizada como seguridad integral se procuraba alcanzar la protección de los derechos humanos, de las garantías individuales y de las condiciones de desarrollo. Sin embargo, esta característica de la integralidad fue cambiando de su enfoque internacional relacionado con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, a temáticas referidas a las instituciones, funciones y seguridad del estado. Así, el enfoque de seguridad humana, inicialmente centrado en el individuo, fue reemplazado por el de seguridad integral, focalizado no sólo en los individuos, sino también en el estado.

<sup>39</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, “Ecuador. Libro Blanco..., *op.cit.*”

<sup>40</sup> REPÚBLICA DEL ECUADOR, “Constitución de la República ..., *op.cit.*”

<sup>41</sup> SENPLADES, Gobierno del Ecuador. *Plan Nacional para..., op.cit.*

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 189-190.

<sup>43</sup> MACHADO, Decio, Sociólogo, ex asesor de la presidencia 2007-2008, consultor internacional en políticas públicas, análisis estratégico y comunicación, Quito, 12/09/2016; comunicación personal con el autor.

### 3.3. Diferenciación conceptual: seguridad humana y otros términos relacionados

Con relación a la distinción de la seguridad humana con conceptos tales como seguridad ciudadana y seguridad integral, tal y como se mencionó anteriormente, hay poca claridad y precisión en las definiciones, lo que genera una confusión etimológica. De hecho, uno de los problemas que tiene la Carta Magna ecuatoriana es en lo relativo a la cartografía conceptual. Por ejemplo, en el articulado constitucional se agregó una norma referente a la seguridad humana, al tiempo que se acogía un artículo sobre seguridad integral. Ello, sin una definición clara o precisa que permitiera reconocer o diferenciar una seguridad de otra. Esto se reproduce en las normas de menor jerarquía, que acogen uno u otro término, algunas veces utilizados como sinónimos. A pesar de que en la normativa y políticas públicas posteriores a 2008 se intenta aclarar esta distinción, no queda claro cuáles son los puntos de encuentro y desencuentro<sup>44</sup>. Según los instrumentos de política del gobierno de Ecuador la seguridad integral tiene una visión más allá de la seguridad humana, englobando la preocupación por el ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, del examen documental se evidencia una aproximación más cercana a las temáticas relacionadas con la seguridad nacional, tales como seguridad pública, seguridad ciudadana, inteligencia, entre otros elementos.

### 3.4. Subdivisión de la noción de seguridad humana

En cuanto a la subdivisión de la noción de seguridad humana en Ecuador, al no tener una diferenciación clara entre las diversas seguridades adjetivadas (seguridad humana, seguridad integral, seguridad ciudadana, seguridad pública) y no estar aclarado qué significa cada una de ellas, es difícil establecer las sub-clases o tipos en las cuales se clasifica o divide el concepto de seguridad humana. En diversos instrumentos de política pública ya mencionados anteriormente, se reconocía que existían diversas clases de seguridad, pero se le dio mayor peso a la seguridad integral, la cual se asocia principalmente con la libertad o ausencia del miedo (seguridad física del individuo y prevención del delito).

### 3.5. Vinculación de la seguridad humana con otros conceptos

Dentro de todo el entramado de conceptos, en Ecuador se le dio una interpretación propia al concepto de seguridad humana. Así, se tomó una de sus características, la integralidad, para hacer una interpretación propia de la noción de seguridad humana. Ello conllevó a asumir un concepto complejo y muchas veces impreciso de seguridad integral, donde se vinculan los elementos de la seguridad ciudadana, la seguridad pública, la defensa de los derechos de la naturaleza y la seguridad del estado.

### 3.6. Ejemplificación de cómo ven los actores la aplicación de la seguridad humana

La ejemplificación de cómo los actores perciben la aplicación de la noción de seguridad humana fue supeditada a las tres fases mencionadas anteriormente. En la primera etapa, los libros blancos de la defensa (2002 y 2006) sobresalieron como ejemplos de la ampliación del concepto de seguridad al impulsar el enfoque internacional de la seguridad humana planteado por el PNUD. Por eso, la Agenda Política de la Defensa Nacional para el período 2007-2011 priorizó la noción de seguridad humana dentro de sus objetivos y acciones<sup>45</sup>. Asimismo, resalta el Plan Ecuador

<sup>44</sup> PÉREZ, Diego, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador - IAEN, Quito, 14/07/2016; PACHANO, Fernando, Responsable del Área de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Social del PNUD Ecuador, Quito, 25/08/2016; entrevistas realizadas por el autor.

<sup>45</sup> MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, *Informe de gestión del gabinete ministerial durante el período enero-diciembre del 2010*. Informe de



al reconocer la concepción amplia de la seguridad humana cuando dispone que aquella es “el resultado de la paz y el desarrollo”<sup>46</sup>. De tal manera, el fundamento del enfoque amplio de la seguridad humana se daba al advertir que:

“La seguridad humana trata aspectos básicos que se refieren a problemas crónicos como el hambre, enfermedad, además de perturbaciones abruptas de la vida diaria como catástrofes naturales o graves crisis que pueden conducir a tragedias humanas.

De esta suerte, la seguridad humana puede verse amenazada por problemas de tipo económico, alimentario, salud, seguridad personal, ambiental, comunitario o cultural y político, integrando necesariamente elementos de desarrollo para el logro de la paz social”<sup>47</sup>.

Con el objeto de llevar adelante el Plan Ecuador, uno de los proyectos implementados fue el de Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte, actividad financiada por la Unión Europea y ejecutada por la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ). El objetivo de este proyecto fue promover una región fronteriza de paz y desarrollo, condicionantes para lograr la seguridad humana y contribuir a la reducción de violencia e inseguridad en la frontera norte de Ecuador<sup>48</sup>. Este proyecto culminó en enero de 2012.

En la segunda etapa, resalta la Constitución ecuatoriana del 2008. Si bien, la Carta Magna no incorpora textualmente los principios que rigen la seguridad humana de acuerdo a los planteamientos del PNUD, sí hay una intencionalidad de integrar los elementos innovadores que se venían debatiendo internacionalmente, desde inicio de la década de los noventa, sobre la extensión del concepto clásico de seguridad.

En la tercera etapa resaltan todos los instrumentos normativos y de política sobre seguridad integral que derivaron de la nueva Constitución. Además de los citados anteriormente se puede mencionar la Ley de Seguridad Pública del 2009, la cual establece bajo el paraguas de la seguridad humana los principios que sustentan a la seguridad integral, tales como la integralidad, complementariedad, prioridad y oportunidad, proporcionalidad, prevalencia y responsabilidad<sup>49</sup>. Esta ley acentúa el desconcierto conceptual en lo que se refiere a la seguridad integral y el objeto referente de seguridad. Por ejemplo, esta ley establece las garantías que rigen para la seguridad integral no sólo de las poblaciones, sino también para el estado, tales como soberanía e integridad territorial. Además de las políticas ya mencionadas también destaca la Agenda Política de la Defensa del 2011, en la cual se comenzó a apartar la noción de seguridad humana para

---

gestión. Quito, 2010. Disponible en: <http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/informe2010.pdf> [Consultado el 25 de febrero de 2016].

<sup>46</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Plan Ecuador”. Quito, 2007, p. 1. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf> [Consultado el 7 de marzo de 2016].

<sup>47</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, “Seguridad humana”, 2017, párr. 1-2. Disponible en <http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/informe2010.pdf> [Consultado el 11 de febrero de 2016].

<sup>48</sup> ESPÍN, Johanna, “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte” en CARRIÓN, Fernando, MEJÍA, Diana y ESPÍN, Johanna (eds.), *Aproximaciones a la frontera*, FLACSO Ecuador, Quito, 2013, pp. 37-50. Disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622042509/pdf\\_122.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622042509/pdf_122.pdf). Acceso el 25/08/2016.

<sup>49</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Gobierno del Ecuador. “Agenda Política de la Defensa”, 2011. <https://es.scribd.com/document/103357625/Agenda-Politica-Defensa-2011-White-Paper> [Consultado el 25 de agosto de 2016].

hacer mayor énfasis en la seguridad integral<sup>50</sup>. Además, se puede mencionar la Agenda Política de la Defensa 2014-2017, dónde se abandona por completo el enfoque de seguridad humana para hacer referencia solamente a la seguridad integral.

Por último, se puede citar el programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte de Ecuador desde una noción de seguridad humana (2013-2016). Esta es una iniciativa conjunta de varias agencias de Naciones Unidas, con el PNUD como agencia coordinadora y el apoyo de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), FPNU y UNICEF. Esta actividad está dirigida a fortalecer las capacidades locales para el desarrollo y la paz en las provincias ubicadas en la frontera norte de Ecuador, desde un enfoque de seguridad humana. Bajo una perspectiva integral este programa abordó una diversidad de temas tales como: prevención de conflictos, cultura de paz, formas de violencia, género, trata de personas, defensa de los derechos sexuales y reproductivos, calidad de vida, derechos colectivos, inclusión en el sistema educativo, mortalidad materna y neonatal, entre otros<sup>51</sup>. Además, desde una perspectiva multidimensional planteó varias dimensiones de la seguridad, tratando preocupaciones relacionadas con la inseguridad personal y social, la inseguridad económica, la inseguridad política y la inseguridad sanitaria y educacional<sup>52</sup>.

## Conclusiones

En Ecuador las ideas de seguridad humana se encontraron en diversos instrumentos legales y de política. Si bien no hubo una clara conceptualización del término de seguridad humana, hubo ciertas referencias a los elementos que se discutían a nivel internacional, sin debatir cuál era su contenido o significado preciso o cómo se diferenciaba de otros tipos de seguridades, tales como la seguridad integral o la seguridad ciudadana.

Esta noción de seguridad humana ha sido impulsada por actores provenientes del sector académico y las Fuerzas Armadas y en menor medida por las organizaciones internacionales. La academia tuvo cierta relevancia a partir de los cambios políticos e institucionales implementados en el 2008. Así, las influencias se trasladaron del campo académico al político a partir de la promulgación de una nueva Constitución. Las nociones restringidas de la seguridad humana fueron las visiones predominantes de este sector. Por otro lado, el sector militar fue un actor clave que ayudó a propagar la noción de la seguridad humana, emulando las tendencias internacionales sobre los debates de la seguridad multidimensional y las amenazas al individuo. Este discurso fue dando prioridad a la seguridad humana, en su noción restringida, como eje transversal de la seguridad integral y de la seguridad ciudadana.

El objetivo inicial de adoptar este nuevo enfoque de seguridad fue sustituir la seguridad centrada en el estado por una seguridad con el individuo como objeto referente. En un inicio, las

<sup>50</sup> MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Gobierno del Ecuador. "Agenda Política de la...", *op. cit.*

<sup>51</sup> LAPIERRE, Michel. Programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte de Ecuador desde un enfoque de seguridad humana. Power Point, Ibarra, marzo de 2015. <http://www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs/documentos%20proyectos%20gobernabilidad/Presentaci%C3%B3n%20PSH%20SL.pdf?download> [Consultado el 16 de mayo de 2016].

<sup>52</sup> *Ibidem.*



propuestas presentadas sobre seguridad humana siguieron la interpretación dada por Naciones Unidas en su alcance amplio. Sin embargo, la falta de desarrollo conceptual del término y las dificultades en su operacionalización conllevaron a que las autoridades ecuatorianas se enfocaran en una versión restringida: seguridad humana vinculada a la seguridad ciudadana. Esto refuerza la idea de que se adoptó el concepto de seguridad humana sin tener un conocimiento claro de su alcance y de los componentes necesarios para garantizar su aplicación. Entonces, usando palabras de uno de los entrevistados, se puede especular que la incorporación en la Constitución de conceptos novedosos como la seguridad humana fue más por estar de “moda”<sup>53</sup> y estar a la altura de los debates internacionales.

El gobierno ecuatoriano desarrolló y presentó un concepto propio vinculado a la seguridad humana. Así, basado en una característica de la seguridad humana, la integralidad, Ecuador gestó el concepto de seguridad integral. Sin embargo, en este ejercicio de relacionamiento de seguridad humana y seguridad integral, se desvirtuó la naturaleza del concepto de seguridad humana. En efecto, al sostener este nuevo concepto de seguridad integral, el cual además de tener como objeto referente al individuo considera también al estado, se volvió a las nociones de seguridad estadocéntricas como se puede evidenciar en la cartografía conceptual de la seguridad humana en Ecuador.

Durante la investigación surgieron varias cuestiones interesantes que, si bien escapaban de los objetivos inicialmente planteados en el estudio, podrían ser consideradas en futuras investigaciones. Un primer aspecto está relacionado con la misma naturaleza del término de seguridad humana. Dicho concepto no es neutral, ni se circunscribe a un interés altruista basado solamente en el bienestar de la humanidad. En su planteamiento y difusión están involucrados valores, maneras de entender el mundo y relaciones de poder. Es decir, un uso político del concepto de seguridad humana<sup>54</sup>. Algunos países, como el caso ecuatoriano, impulsaron el concepto de seguridad humana. Los diferentes sesgos que pudo tomar este término, no sólo en el escenario doméstico, sino también en el internacional, pueden ser problematizados. Por tanto, sería interesante examinar por qué en algunos países o regiones se sigue manteniendo una postura a favor de la seguridad humana, mientras que otros han abandonado el concepto.

Además, sería de utilidad investigar por qué, a pesar de los esfuerzos de difusión por parte de Naciones Unidas y de las comunidades epistémicas transnacionales, el discurso del enfoque de la seguridad humana no ha calado en la sociedad civil y se sigue asociando a la seguridad tradicional. El hecho de que no se observe cierto activismo ni existan redes de cabildeo en Latinoamérica relacionadas al tema de seguridad humana, puede explicarse en parte por el pasado autoritario de la región y su sujeción con el término de “seguridad”. Sin embargo, es necesario profundizar en dicho análisis. Por último, sería de interés teórico y práctico problematizar por qué el concepto de seguridad humana ha dejado de tener el impulso inicial que tuvo en la década de los noventa y primera década del año 2000. Si bien en la agenda internacional las menciones al concepto de

<sup>53</sup> RIVERA, Fredy, ex Subsecretario de Estado (2008 a 2010) en las áreas de Seguridad Interna y Coordinación Política del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Docente investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador, Quito, 16/06/2015, entrevista realizada por el autor.

<sup>54</sup> MUÑOZ, Julián Andrés, “Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional”, *Territorios*, n.º 39, 2018, pp. 21-46. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n39/0123-8418-terri-39-00021.pdf> [Consultado el 1º de diciembre de 2019].

seguridad humana han menguado, mientras se han popularizado conceptos como el de resiliencia, sus nociones y principios siguen vigentes en muchos de los instrumentos internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2015 o la estrategia europea de seguridad. Así, por ejemplo, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas desaparece por completo el término de “seguridad humana”. No obstante, dicho instrumento hace mención a la necesidad de desarrollar estrategias y acciones para construir sociedades más resilientes donde se ponga fin a la pobreza extrema, al hambre, se garantice una vida sana, se reduzca la violencia y donde se promueva el bienestar para todas las personas, tal y como señaló la ONU en 2016. Es decir, a pesar de su omisión aún se hace eco de los principios de la seguridad humana.

Los principios de integralidad y multidimensionalidad de la seguridad humana son elementos del desarrollo humano que, en el fondo, cuestionan no sólo la concepción clásica de la seguridad, sino también las visiones tradicionales del desarrollo y crecimiento económico. Si los responsables políticos quieren construir escenarios deseados bajo una mirada prospectiva del desarrollo sostenible, es necesario mantener la esencia y el espíritu de los principios del enfoque de la seguridad humana y ser considerados en el diseño e implementación de políticas públicas integrales para el desarrollo y seguridad, en clave comprensiva. ●

### Bibliografía

- ACHARYA, Amitav, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism” en *International Organization*, vol. 58, n° 2, 2004, pp. 239-275.
- ALKIRE, Sabina, “A Vital Core That Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats” en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 359-360. <https://doi.org/10.1177/096701060403500317>. [Consultado el 13 de enero de 2016].
- AXWORTHY, Lloyd, “A New Scientific Field and Policy Lens” en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 348-49. <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>. [Consultado el 5 de enero de 2016].
- BEHRINGER, Ronald M. *The Human Security Agenda: How Middle Power Leadership Defied U.S. Hegemony*, Bloomsbury Publishing USA, Nueva York, 2012.
- DAVID, Charles-Philippe, *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2008.
- DE LA TORRE, Carlos, “El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?” en *Latin American Research Review*, 48, n° 1, 2013, p. 28. Disponible en <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0007>. [Consultado el 17 de julio de 2016].
- ECHVERRÍA, Carlos, *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional*, UNED, Madrid, 2019.
- ESPÍN, Johanna, “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte” en CARRIÓN, Fernando, MEJÍA, Diana y ESPÍN, Johanna (eds.), *Aproximaciones a la frontera*, FLACSO Ecuador, Quito, 2013, pp. 37-50. Disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622042509/pdf\\_122.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622042509/pdf_122.pdf). [Consultado el 25 de agosto de 2016].
- FUENTES, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educativos en América Latina y el Caribe*, FLACSO-UNESCO, París, 2005.
- HUBERT, Don, “An Idea That Works in Practice” en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 351-52. <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>. [Consultado el 13 de enero de 2016].
- KERR, Pauline, “Human Security” en COLLINS, Alan (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- KRAUSE, Keith, “The Key to a Powerful Agenda, If Properly Delimited” en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004, pp. 367-68. <https://doi.org/10.1177/096701060403500324>. [Consultado el 8 de marzo de 2017].
- LAPIERRE, Michel, *Programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte de Ecuador desde un enfoque de seguridad humana*. Power Point, Ibarra, marzo de 2015. Disponible en <http://www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs/documentos%20proyectos%20gobernabilidad/Presentaci%C3%B3n%20PSH%20SL.pdf?download> [Consultado el 16 de mayo de 2016].
- MACFARLANE, S. Neil, “A Useful Concept That Risks Losing Its Political Salience” en *Security Dialogue* 35, n° 3, 2004,





- pp. 368-69. <https://doi.org/10.1177/096701060403500325> [Consultado el 8 de marzo de 2017].
- MACFARLANE, S. Neil, y YUEN FOONG Khong, *Human Security and the UN: A Critical History*. Indiana University Press, Indianapolis, 2006.
- MACK, Andrew, "A Signifier of Shared Values" en *Security Dialogue* 35, n.º 3, 2004, pp. 366-67. <https://doi.org/10.1177/096701060403500323> [Consultado el 10 de febrero de 2017].
- MARTIN, Mary, y TAYLOR Owen, "Introduction" en MARTIN, Mary, y TAYLOR Owen (ed.), *Routledge Handbook of Human Security*, Routledge, Nueva York, 2014, pp. 1-14.
- MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA, Gobierno de Ecuador, "Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: hacia una nueva política de seguridad interna y externa", Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshcuadorlibrosblancos.pdf> [Consultado el 20 de junio de 2016].
- . "Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir" en *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, 2013. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf> [Consultado el 20 de junio de 2016].
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD, Gobierno de Ecuador, "Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013", 2011. Disponible en [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf) [Consultado el 26 de agosto de 2016].
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Gobierno de Ecuador, "Agenda Política de la Defensa", 2011. Disponible en <https://es.scribd.com/document/103357625/Agenda-Politica-Defensa-2011-White-Paper> [Consultado el 25 de agosto de 2016].
- . "Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional-Política de defensa". RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 1 de diciembre de 2002. Disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm> [Consultado el 26 de julio de 2016].
- . "Libro Blanco de Ecuador: Exordio 2006". Ministerio de Defensa, 2006. Disponible en [https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf) [Consultado el 26 de julio de 2016].
- MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, Gobierno de Ecuador, *Informe de gestión del gabinete ministerial durante el período enero-diciembre del 2010*. Informe de gestión. Quito, 2010. Disponible en: <http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/informe2010.pdf> [Consultado el 25 de febrero de 2016].
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, Gobierno de Ecuador, "Seguridad Humana", 2017, párr. 1-2. Disponible en <http://www.cancilleria.gob.ec/seguridad-humana/> [Consultado el 11 de febrero de 2016].
- MUÑOZ, Julián Andrés, "Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional", en *Territorios*, n.º 39, 2018, pp. 21-46. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n39/0123-8418-terri-39-00021.pdf> [Consultado el 1º de diciembre de 2019].
- OEA, Asamblea General, "Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica". 2002, AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). Bridgetown: OEA.
- . "Declaración sobre seguridad en las Américas". 2003. CES /dec I/03 rev.I. Ciudad de México, D.F.: OEA.
- PÉREZ, Diego, *La construcción del Libro Blanco de la defensa de Ecuador*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2003.
- PÉREZ, Karlos, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 76, 2006, pp. 59-77.
- POSADAS JUÁREZ, José Alberto, Emilio Paulín Larracochea, Margarita Cruz Torres, y María Aceneth González López, "Convergencias conceptuales entre seguridad humana y criminología: apuntes desde un caso de estudio en contextos de pobreza y criminalidad en el poblado de Santa María Magdalena, Querétaro, México". *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, n.º 22, 2019, pp. 85-106.
- PNUD ECUADOR, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Programa de Seguridad Humana", El PNUD en Ecuador. Disponible en [http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/programa-de-seguridad-humana.html](http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa-de-seguridad-humana.html) [Consultado el 17 de agosto de 2017].
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1994.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Gobierno de Ecuador, "Plan Ecuador", Quito, 2007. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf> [Consultado el 7 de marzo de 2016].
- REPÚBLICA DE ECUADOR, Asamblea Nacional, *Constitución de la República de Ecuador*, 2008. Disponible en [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Constitucion\\_2008\\_reformas.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Constitucion_2008_reformas.pdf) [Consultado el 16 de abril de 2016].
- RODRÍGUEZ ALCÁZAR, Javier, "La noción de «seguridad humana»: sus virtudes y sus peligros", en *Polis Revista Latinoamericana*, n.º 11, 2005. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2005-N11-378>.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y ÁLVAREZ, Andrea, "Seguridad humana: un estado del arte", en ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José de Costa Rica, 2012.
- ROTHSCHILD, Emma, "What is Security?" en *Daedalus*, 124, n.º 3, 1995, pp. 53-98.
- SENPLADES, Gobierno de Ecuador, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado Plurinacional e In-*



- tercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2009. Disponible en <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/> [Consultado el 7 de abril de 2016].
- SHAW, Timothy, MACLEAN, Sandra Jean y BLACK, David Ross, "Introduction", en MACLEAN Sandra Jean, BLACK, David Ross y SHAW, Timothy M. (eds.), *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Ashgate, Hampshire, 2006, pp. 3-18
- TOBÓN, Sergio, "Módulo V: La cartografía conceptual (CC)" en *IV Congreso internacional virtual de educación*, Islas Baleares: CIBER EDUCA, 2004.

# Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral

ÁNGEL GIOVANY LUCIO VÁSQUEZ\*

## RESUMEN

El concepto de seguridad integral incluido en la Constitución de la República del Ecuador del 2008 se ha convertido en un nuevo paradigma en el marco de la conceptualización de la política pública frente a las amenazas que afectan al individuo, el entorno y la organización política ecuatoriana. Así pues, esta nueva percepción procura sustituir el antiguo concepto de seguridad nacional desarrollado durante la Guerra Fría, centrado en la protección del estado, hacia una noción más antropocéntrica que amplía la noción de seguridad a partir de la protección del individuo y su relación con el medio ambiente, en el marco de un estado garante de derechos. El estudio analiza la evolución del concepto de seguridad nacional hacia la nueva construcción de seguridad integral. En este marco se utilizará el método descriptivo que permitirá una recolección sistémica de las diferentes normativas que coadyuvarán a describir las características de cada uno de estos momentos históricos.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad Nacional; Seguridad Integral; Evolución; Guerra Fría; Globalización.



## TITLE

Evolution of the security concept in the Republic of Ecuador: From National Security to Integral Security

## ABSTRACT

The concept of integral security to be found in the Constitution of the Republic of Ecuador of 2008 has become a new paradigm in the conceptualization of public policy facing threats that affect people, the environment, and Ecuadorian political organization. This new perception seeks to replace the old concept of national security developed during the Cold War, which was focused on the protection of the State, in favour of a more anthropocentric and broader notion of security, starting from the protection of the individual and its relationship with nature. This is conceived, moreover, within the framework of the State as guarantor of rights. The present study analyzes the evolution of the concept of national security towards the new construction of integral security. For this end, the descriptive method will be used, which will allow for a systemic collection of the different regulations in order to describe the characteristics of each of these historical moments.

## KEYWORDS

National Security; Integral Security; Evolution; Cold War; Globalization.

## \* Ángel

**Giovany LUCIO VÁSQUEZ,**

Licenciado en Ciencia Política y Maestría en Estudios Internacionales por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Paris VIII y obtuvo una Maestría en Gobernanza Europea por Science Po-Grenoble, en cuanto a su formación complementaria en temas de seguridad ha sido egresado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en EEUU y de la Escuela Militar Francesa, actualmente funge funciones como docente de Derecho Internacional y de Integración en la Facultad de Derecho de la Universidad Central del Ecuador.

## Recibido:

24/10/2019

## Aceptado:

19/12/2019

## DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.009>

## Formato de citación recomendado:

LUCIO VÁSQUEZ, Ángel Giovany, "Evolución del concepto de seguridad en la República del Ecuador: desde una perspectiva de seguridad nacional hacia la seguridad integral", en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 171-188

## I ntroducción

Cuando la transgresión del sentimiento de seguridad ocurre se aprecia y se reflexiona sobre su valía. En este marco, un caso ejemplificador que revela bien este postulado tuvo lugar en el momento en que el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt se dirigió de manera escrita al Congreso y efectuó una alocución sobre el *Estado de la Unión*<sup>1</sup> en el año 1944. En el texto, denominado Segunda Carta de los Derechos Humanos, en un fragmento arguye sobre los factores adversos que llevaron a que se desencadene el social nacionalismo alemán y las consecuencias nefastas a la seguridad internacional: “Hemos llegado, sin embargo, a una comprensión más clara de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son libres. Las personas que tienen hambre, las personas que no tienen empleo son la materia prima de la que están hechas las dictaduras”.

Efectivamente, la interpretación del concepto de seguridad en este caso específico se comprende a partir del análisis del contexto socio histórico. Así pues, este enfoque efectúa un análisis del periodo *d’ avant guerre*, donde la situación económica resultado de los Tratados de Versalles pusieron de rodillas al Imperio Alemán<sup>2</sup> —antes los países de la *Entente*—, lo cual creó un sentimiento de inseguridad colectivo entre los ciudadanos de este país y permitió la llegada de Hitler al poder, basándose en el despertar de un nacionalismo alemán que vio en las medidas económicas draconianas y en la crisis mundial de los años 20 el sustento para una contrarréplica nacionalista a partir de la industrialización y expansión militar en Europa.

En este marco, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los aliados tenían en mente la búsqueda de un nuevo paradigma donde el uso de la fuerza armada sería prohibida<sup>3</sup> y que la guerra como amenaza no se aplicaría mas como instrumento de las Relaciones Internacionales (RII)<sup>4</sup>. En consecuencia, la visión del autor del discurso precedente, establecía que la seguridad estaría ligada a la libertad individual en el orden material y, por tanto, a la adquisición de oportunidades para el disfrute de bienes para una futura reconstrucción de Europa y el desarrollo de ciertas regiones estadounidenses. De esta forma, el valor denominado libertad de orden económico va íntimamente ligado al concepto de seguridad. En este sentido, el exmandatario estadounidense hace mención de que un estado de bienestar necesariamente necesita un ente político que obstruya cualquier amenaza sobre los valores individuales y sociales, los cuales se encontrarían circunscritos en el ámbito ideológico. En este punto, dos variables se combinan para minimizar las amenazas en torno a la seguridad. Por un lado, el desarrollo de un estado de bienestar de vertiente capi-

<sup>1</sup> Libres de temor y libres de necesidad (Freedom from fear and freedom from want), en estas palabras Rossevelt presenta su Segunda Carta de Derechos. El texto completo se encuentra en [http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address\\_text.html](http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address_text.html)

<sup>2</sup> John Meynard Keynes, delegado del gobierno inglés a la suscripción del Tratado de Versalles explicó su postura contraria a esta decisión de sanciones desproporcionadas e inequitativas a partir de la publicación de su libro denominado “las consecuencias económicas de la paz”.

<sup>3</sup> Es evidente que la distribución del poder en el nuevo contexto geopolítico establecía que hacer la guerra sería una potestad del Consejo de Seguridad, es decir de los cinco ganadores de la Segunda Guerra Mundial, y que ningún otro estado podría disponer de este privilegio sopena de una sanción.

<sup>4</sup> En La Carta del Atlántico del 14 de Agosto de 1941 se esboza, por parte de Roosevelt, los principios de un nuevo orden internacional, enseguida, el 1 de enero de 1942 en Washington se reúnen una veintena de líderes mundiales y establecen la Declaración de las Naciones Unidas. Posterior a esto, en la Conferencia de Moscú en 1943, EE.UU., Reino Unido, URSS y China proclaman la necesidad de establecer una organización general fundada sobre la premisa de igualdad soberana. En consecuencia, en la conferencia de Teherán, Churchill, Roosevelt y Stalin convienen en crear la organización internacional que se hará realidad de manera técnica en la conferencia de Dumbarton Oaks de 1944. Por último, en la Conferencia de Yalta de 1945, se resuelven cuestiones como la representación de la URSS por tres estados y convienen realizar una conferencia constitutiva en San Francisco en abril-junio de 1945. Véase: Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Armand Colin, París, 1996, p. 8.



talista y, por otro lado, la materialización de derechos económicos a partir de oportunidades de desarrollo individual y colectivo. Evidentemente, la protección de estas se efectuaría por parte del leviatán estatal. Es importante subrayar estos valores puesto que traducirá las amenazas de otro tipo de valores como la igualdad que profetizaba el comunismo.

Subsecuentemente, la división del mundo a partir del inicio de la Guerra Fría entre 1945-1955 establece una lucha por el control de territorios por parte de las ideologías dominantes durante la segunda mitad del siglo XX. Esta situación estableció doctrinas de pensamiento disímiles, por un lado, la visión occidental que proponía la premisa de libertad individual a través de un sistema donde la propiedad privada primaba, y por otro lado, la postura soviética que promulgaba la igualdad económica a partir de una economía planificada. En este marco, cada potencia trató de influenciar ideológicamente en cada región con el fin de mantenerla bajo su tutela. Es así como América Latina fue el escenario de una confrontación ideológica sobre todo en América Central y el Cono Sur en la medida que cada grupo buscaba grupo tomar las riendas del dominio político de cada país. Para el efecto, Estados Unidos estableció una doctrina enmarcada en sus intereses nacionales que se expandió a su zona de influencia; en un primer momento, en Europa y Asia, para replicarla en su Mediterráneo próximo<sup>5</sup>, y posteriormente, América del Sur, la cual se denominó doctrina de la seguridad nacional.

Así pues, el presente estudio analiza la evolución del concepto de seguridad nacional que se concibió en los años cincuenta en Estados Unidos y se expandió durante los años setenta a la República del Ecuador; hasta el concepto de seguridad integral que fue adoptado en la Constitución del 2008. En efecto, el análisis determina las diferencias entre las amenazas entre los espacios-tiempo, así como realiza un comparativo sobre los sujetos que pesaba las amenazas y los valores en confrontación.

## 1. La desconstrucción del concepto de seguridad nacional

El autor francés Fernand Braudel se cuestiona sobre el estudio de la historia, así pues, se pregunta: ¿Cómo organizar un cúmulo de hechos y de explicaciones? Si habría que escoger, yo escogería los equilibrios y desequilibrios profundos a largo plazo, señalaba el autor de *la Dinámica del Capitalismo*. De esta manera, las realidades sociales son comprendidas a partir del estudio de la historia en tiempo largos, puesto que permiten reconocer las estructuras de poder que se constituyen. En esta línea, el presente estudio explica la transformación del concepto de seguridad en el marco de dos cambios estructurales e históricos en la esfera internacional. En primer lugar, la Guerra Fría que va desde 1945 hasta 1991. En segundo lugar, a partir del proceso de tercera globalización, que inició desde los años noventa hasta la actualidad; esto con el fin de verificar cómo los cambios de ideologías reformulan el concepto de seguridad.

En este marco, para iniciar, es preciso desconstruir<sup>6</sup> el concepto de seguridad o dicho de

<sup>5</sup> Entre dos tierras, el mediterráneo de Estados Unidos como zona de influencia se encuentra en la zona geográfica entre América Central y las Antillas sobre todo Cuba y Puerto Rico.

<sup>6</sup> Jacques Derrida establece que lo imposible es aquello que llega sin premeditar, por tanto, es en un momento de crisis que se desconstruye o desestabiliza lo que se considera natural. En este sentido, uno de los elementos de la desconstrucción es no naturalizar lo que se cree que es natural. Es decir, no asumir que lo que está condicionado por la historia, por las instituciones, o la sociedad es natural. Por ejemplo, el concepto de soberanía nacional absoluta puede ser desconstruido en su concepción indivisible a partir de una soberanía compartida de la Unión Europea. Por tanto, el concepto de seguridad puede ser desconstruido y este análisis mostrará la crisis del concepto establecido durante la Guerra Fría hacia un concepto más ligado al proceso de globalización.

otro modo, preguntarse qué se entiende realmente por el concepto de seguridad o cómo y quién construye el concepto como tal. Cabe señalar que la referida noción se ha usado excesivamente para definir diferentes realidades de la vida cotidiana; para complicar aún más su sentido multiforme, se han agregado adjetivos para categorizar los sectores de actividad afectados por amenazas heterogéneas. De esta manera, términos como seguridad interna, integral, humana, nacional, social, colectiva, muestran una amalgama de concepciones para definir realidades complejas. Sin embargo, al final del día, estas diferentes concepciones presentan los valores que resguarda una sociedad ante las amenazas que se desarrollan en cada unidad en las relaciones sociales, es decir: individuos, sociedades y estados en el ámbito internacional<sup>7</sup>. Cabe también cuestionar la idea de saber quién determina qué es lo que se convierte en amenaza, o más precisamente, quién determina los valores que hay que proteger como nación. Estas concepciones son evolutivas pues, ¿acaso es posible cambiar en momentos de crisis los valores en juego y reconstruir los elementos de un nuevo concepto?

De esta manera, el deseo de seguridad de los hombres frente a los peligros que representan la naturaleza, sus semejantes, los estados y últimamente la tecnología, han sido una base fundamental en la formación de entidades políticas<sup>8</sup>. Así, tomando en cuenta la dificultad de delimitar los intereses, para Arnold Wolfers el concepto de seguridad se define como un símbolo ambiguo<sup>9</sup>, puesto que depende del interés nacional subjetivo y especulativo que influencia en la política extranjera. Por otra parte, Gallie<sup>10</sup> lo describe como un concepto esencialmente disputado por la ideología que puede estar detrás de él. Finalmente, Khatchadourian estima que esta noción podría ser considerada como un concepto vago<sup>11</sup>, ya que ofrece varias definiciones sin que ninguna establezca su real significado.

En efecto, el concepto de seguridad y el significado del apelativo nacional es difícil de discernir por la dificultad en determinar qué tipo de intereses se encuentran detrás, quiénes participan en su construcción y, sobre todo, cómo influencia en la política exterior. De esta manera, es imposible analizar este concepto desde una sola óptica y resulta necesario observar desde varios prismas la constitución de esta figura.

Por su parte, con un análisis más preciso, Wolfers estima que por un lado existe “la parte objetiva que mide la ausencia de amenazas que pesan sobre los valores adquiridos y, por otro lado, la parte subjetiva que indica la ausencia de temor de que estos valores sean atacados”<sup>12</sup>. De

<sup>7</sup> Para Barry Buzan existen tres niveles de análisis además del estado céntrico como lo establecen los teóricos realistas. Así pues, determina que los individuos, los estados y el sistema son los niveles de análisis a tomar en cuenta. Además, el concepto de seguridad provee una síntesis que reconcilia las escuelas de poder y paz. BUZAN, Barry, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations” en *Journal of Peace Research*, vol. 21, n° 2, 1984, pp. 109–25.

<sup>8</sup> En este sentido, la tradición filosófica presentada al estado como garante de la seguridad nacional nació en el siglo XVII a través de autores del contrato social como Hobbes, Rousseau, Montesquieu. Esta visión propone que una entidad política pueda regular la violencia legítima y enfrentar las amenazas de la época, por un lado, estas se reflejan en la relación de conflicto entre una burguesía naciente versus la nobleza en decadencia y otro por la aparición de un nuevo proletariado resultante de las migraciones rurales. En este sentido, el estado sería responsable de manejar la violencia que surge como resultado del paso del antiguo sistema económico feudal al nuevo sistema capitalista mercantilista. Este proceso se afirmará cuando la burguesía encuentre que su lugar predominante se impone como la ideología dominante a través del liberalismo político y económico en el siglo XVIII y su expansión en el siglo XIX (imperialismo).

<sup>9</sup> WOLFERS, Arnold, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol” en *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4, 1952, pp. 481–502.

<sup>10</sup> GALLIE, Walter B., “Essentially Contested Concepts” en *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, n° 1, 1955, pp. 167–198.

<sup>11</sup> KHATCHADOURIAN, Haig, “Vagueness” en *The Philosophical Quarterly*, vol. 12, n° 47, 1962, pp. 138–152.

<sup>12</sup> WOLFERS, Arnold, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol” en *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 4, 1952, pp. 481–502.



esta manera, en esta primera parte se analizará la parte objetiva para definir qué tipo de amenazas estuvieron en juego en la construcción de la doctrina de la seguridad nacional por parte de Estados Unidos y la posterior influencia de corrientes de pensamiento del centro mundo en las doctrinas nacionales de la periferia como la ecuatoriana. Por último, en un segundo momento se analizará la normativa de los años setenta en torno del concepto de seguridad nacional en la República del Ecuador, sus actores y su ámbito de aplicación, para determinar su relación con el concepto de seguridad nacional estadounidense.

### **1.1. Guerra Fría y doctrina estadounidense de seguridad nacional**

En esta primera parte, el análisis se centrará en estudiar la influencia que tuvo la teoría realista de RRIL en la concepción del concepto de seguridad nacional en Estados Unidos durante la Guerra Fría, con el fin de explicar la influencia que tuvo esta corriente de pensamiento en la concepción de seguridad nacional en la República del Ecuador.

La seguridad, siendo un término de uso corriente, sería obvio pensar que no se tendría que fundamentar acerca de su definición, puesto que dispone de un sentido general en su uso. Sin embargo, esta realidad se refuta porque el significado que se otorgue a este concepto, como se ha explicado, depende de las creencias culturales y el marco histórico en que estas se desarrollen. Es decir, los valores individuales o colectivos que se convierten en intereses según la concepción de las élites dominantes, los cuales prevalecen y crean una ideología absoluta de pensamiento.

Así pues, durante el período de la Guerra Fría, la seguridad para el Occidente<sup>13</sup> se concebía a partir de intereses nacionales como la salvaguardia de la libertad política traducida en la protección del sistema democrático y, por otro lado, la libertad económica a través del respeto de la propiedad privada y el libre emprendimiento; valores que eran unidos por el sistema capitalista a partir de la materialización de derechos civiles, políticos y económicos al interior, y a la imposición a través de la fuerza a nivel internacional<sup>14</sup> de un mesianismo estadounidense.

En consecuencia, surgen teorías<sup>15</sup> que intentan explicar la influencia y efectos de la expansión del comunismo como amenaza. La principal teoría, denominada realista, fue muy apreciada en la época y determina que la seguridad, el poder, la anarquía y el equilibrio de poderes son conceptos claves en el análisis de las relaciones en la esfera internacional, sobre todo en un marco tan álgido de confrontación bipolar interpuesta. En efecto, la seguridad se traduce como la supervivencia del estado-nación y surge como el interés principal de individuos y grupos específicos, sin percibirse como una moralidad de orden universal<sup>16</sup>. Por tanto, la seguridad es la búsqueda de

<sup>13</sup> Cabe señalar que el Pacto de Varsovia también establecía su propia concepción de seguridad nacional oficial con una doctrina Marxista-Leninista que veía una antinomia entre sistemas sociopolíticos y económicos idénticos y diferentes. Para una mejor comprensión ver: RUBIN, F. "The Theory and Concept of National Security in the Warsaw Pact Countries" en *International Affairs*, vol. 58, n° 4, 1982, pp. 648-657.

<sup>14</sup> Cabe argumentar que la fuerza militar como medio para adherirse a los valores de cada gran potencia mundial en el marco de la bipolaridad fue utilizado tanto por la Unión Soviética como por los Estados Unidos.

<sup>15</sup> Es preciso señalar que no solo la teoría realista y neorrealista explica el concepto de seguridad. Teorías como la idealista expresa que la seguridad es una construcción que se concretiza a partir de la cooperación entre estados. Por otro lado, el constructivismo establece que es el resultado de las interacciones de varios actores, con valores sociales e identidades dan forma a estas relaciones.

<sup>16</sup> E. H. Carr, en su obra *The Twenty Years Crisis* efectúa una crítica a los teóricos idealistas y señala que la moralidad es relativa y no universal, porque esta se encuentra compuesta por intereses y sirve para justificar y mantener la posición dominante. Así pues, la moralidad en el ámbito internacional se traduce en la creación de normas que se imponen por parte de los grupos dominantes de naciones hacia otras naciones por medio de la coerción. Véase: CARR, Edward H., *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan and Co., Limited, Londres, 1940.

poder e influencia en un mundo anárquico<sup>17</sup>, sin autoridad superior que regule las interacciones estatales. De esta manera, la expansión económica, cultural y cuasi territorial<sup>18</sup>, se materializa por medio de la guerra con el fin de contener a su oponente. En este sentido, Hans Morgenthau señala que la consecución de poder y riqueza permite reducir la vulnerabilidad a partir del equilibrio de poder<sup>19</sup> entre potencias; esto en gran parte debido a la multiplicidad y antagonismo entre estados. Por consiguiente, la respuesta a la directa oposición y la competición es establecer métodos que equilibren el peso de cada potencia en las RR.II. Es así que dividir y regular, establecer compensaciones, disponer de armamentos, realizar alianzas, son elementos que conllevan a la conformación de sistemas dominantes y dependientemente equilibrados<sup>20</sup>. En cambio, para Stephen Walt, el estado es la unidad principal de análisis y su principal objetivo es la integridad territorial y la seguridad física de sus habitantes<sup>21</sup>; es decir, evitar ataques armados o una posible coerción por parte de otro estado. Por tanto, la seguridad para los realistas estaba íntimamente ligada a la capacidad de resguardar y expandir los valores mediante la guerra. Así, para Raymond Aron, la paz sería solamente una suspensión más o menos durable de modalidades violentas de rivalidad entre unidades políticas<sup>22</sup>.

En este sentido, la base teórica en que se construye el concepto de seguridad nacional estadounidense en su concepción teórica está ligado a una relación de búsqueda de poder para la supervivencia de los estados a través del uso de la fuerza armada. Esto es así sobre todo si se hace énfasis en un periodo de confrontación entre dos grandes superpotencias. En este marco, para Bertkowitz & Bock, la seguridad nacional se establece como “la capacidad que dispone un país a través de sus instituciones políticas para proteger los valores internos contra las amenazas externas”<sup>23</sup>. Sin embargo, para Frank N. Trager el propósito es más extenso, puesto que no solo protege sino expande los valores de cada nación; es decir, lo presenta como un concepto clave en el desarrollo del imperialismo estadounidense. En este sentido, el autor presenta a la seguridad nacional como parte de la política gubernamental que tiene como “objetivo central la creación de condiciones nacionales e internacionales favorables para la protección y extensión de los valores vitales nacionales contra los adversarios existentes o potenciales<sup>24</sup>”. En este ámbito de acción, para Wolfers, la seguridad nacional no es solo la protección de valores previamente adquiridos sino las expectativas sobre el futuro y el resultado de los valores que serán experiencias posteriores. Por tanto, la seguridad no solo evita la pérdida, sino también la prevención. En este marco,

<sup>17</sup> Para Kenneth Waltz, un autor neorrealista, la anarquía es un concepto clave que es el resultado de la inseguridad y ganancias desiguales de los estados. En un sistema de autoayuda, las consideraciones de seguridad subordinan la ganancia económica al interés político. Por tanto, en la era nuclear bipolar internacional basado en dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética no era estable sino mas bien persistiría. En: WALTZ, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1959.

<sup>18</sup> En efecto, la guerra por medio de terceros llevó a los EE.UU. y a la URSS a una confrontación en varios campos de batalla, sobre todo para los norteamericanos este fenómeno no significó una expansión de territorio sino una influencia ligada a la subordinación con las élites locales y la implementación de un sinnúmero de bases militares en territorios semisoberanos. En este marco consultar el artículo de GOLUB, Philip, “Imperial politics, imperial will and the crisis of US hegemony” en *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 4, 2004, pp. 763-786.

<sup>19</sup> El término “equilibrio de poder” se utiliza en el texto con cuatro significados diferentes: (1) como una política dirigida a cierto estado de cosas; (2) como una lista real de asuntos; (3) como una distribución aproximadamente igual de poder; (4) como cualquier distribución de poder. MORGENTHAU, Hans J., THOMPSON, Kenneth W., y CLINTON, W. David, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill Higher Education, Boston, 2006.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> WALT, Stephen M., *The Renaissance of Security Studies*, Sage, Beverly Hills, 1991, p. 211.

<sup>22</sup> ARON, Raymond, *Paix et guerre entre nations*, Calman Levy, París, 1984, p. 158.

<sup>23</sup> BERKOWITZ, Morton, BOCK, P. G., *American National Security: A Reader in Theory and Policy*, Free Press, Nueva York, 1965.

<sup>24</sup> TRAGER, Frank N., y KRONENBERG, Philip S., *National Security and American Society; Theory, Process, and Policy*, National Security Education Program, University Press of Kansas, Kansas City, 1973.





para los realistas la obtención del poder es el medio para la consecución de la seguridad nacional a partir del uso de la disuasión por la fuerza armada o lo que se denomina también defensa nacional. Esta política pública se efectiviza a partir de las atribuciones establecidas a las fuerzas armadas. Sin embargo, para una adecuada política de seguridad nacional es necesario disponer de una amplia protección de valores previamente adquiridos por medio del orden militar y no militar, en el marco interno o internacional, utilizando formas apropiadas de poder nacional. En este marco, si bien la fuerza militar es un mecanismo de poder, es necesario añadir otros elementos que podrían contribuir, como la diplomacia, la coerción económica o cultural.

Es ese sentido, cabe señalar que establecer una definición definitiva del concepto de seguridad nacional es una tarea álgida, puesto que como se ha descrito depende del contexto histórico y por ende de los valores de ese momento<sup>25</sup>. Sin embargo, como conclusión es menester indicar que todas las posiciones referidas anteriormente demuestran una escuela de pensamiento que atesoraba la protección de la nación a través del estado como ente político representativo o mas bien dicho de una élite que disponía de valores fundamentales para su conservación a través de la fuerza de coerción<sup>26</sup> tanto en el plano nacional como internacional.

## 1.2. La seguridad nacional: Competición, conflicto y respuesta militar

En la práctica, las teorías sirven para describir la realidad de interacciones sociales, además, los teóricos intentan influenciar a los hacedores de la política pública actuando como consejeros del príncipe. Esta aseveración es muy real en la esfera pública estadounidense. Así, en la práctica, la primera iniciativa que incluye una visión realista en la política pública corresponde a la denominada doctrina de la seguridad nacional que se establece en el año de 1947 con la National Security Act<sup>27</sup>. Esta se constituye como una herramienta fundamental de la Doctrina Truman para hacer frente al comunismo que se desarrollaba especialmente en Europa, en un primer momento en el caso de Grecia y Turquía. Por lo tanto, la política exterior acentuó la idea de crear mecanismos económicos como el Fondo Marshall y, desde el plano militar, establecer alianzas como la OTAN. Otro hecho que reforzó la idea de que la seguridad nacional necesitaba el uso de la fuerza militar y de disuasión nuclear fue la primera detonación por parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de una bomba atómica en 1949. Esto estableció la política de *Nuclear arms race*, la cual duró cerca de medio siglo e incrementó el arsenal nuclear de las dos superpotencias de manera exponencial.

Por otro lado, otro factor que impulsó la aplicación de los fundamentos de la teoría realista fue las primeras confrontaciones en el terreno de combate después de Europa. De esta forma, la Guerra de Corea fue una pieza clave para que EE.UU. considerara que el continente asiático podría caer bajo la tutela comunista. En este marco se crea un proceso político y militar de con-

<sup>25</sup> Charles F. Herman en su artículo "Defining national security" establece cinco aspectos en el escenario de la seguridad nacional que deben ser tomados en cuenta para su protección: resultado de valores preferidos, ambiente internacional, ambiente nacional, naturaleza de las amenazas, estrategias para la aversión de amenazas.

<sup>26</sup> David Jablonsky en su artículo "The State of National Security State" establece que existen tres tipos de intereses por parte de Estados Unidos: seguridad física contra peligro foráneo, promoción de valores y prosperidad económica, el autor añade un cuarto que denomina el orden mundial.

<sup>27</sup> Efectúa una reorganización de la política exterior y de la estructura militar creando instituciones como el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia, el Secretariado a la Defensa y el Departamento de la Fuerza Aérea unificando las fuerzas armadas. Para una mejor comprensión revisar STUART, Douglas T., *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

tención<sup>28</sup>, tanto en el Océano Índico, Corea, el Sudeste Asiático y el Medio Oriente. En este primer periodo, América Latina no fue considerada como una zona de prioridad estratégica, puesto que se creía que las interrelaciones de subordinación financiera y económica que se crearon a partir de la Doctrina Monroe en el periodo de las independencias, la estrategia de Alfred T. Mahan (canal istmico y rutas marítimas del Caribe), y cierto intervencionismo (independencia de Cuba, Puerto Rico), habían sido suficientes para controlar las élites de la región y llegar a crear nexos hasta mediados del siglo XX. Estos nexos mantuvieron de lado a otras potencias a partir de la política de buen vecino (1933-1945) creada por Roosevelt, y establecieron un aparato de cooperación interamericano concebido en los años cincuenta y sesenta, a partir del Acta de Chapultepec (1945), el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR 1947) y, posteriormente, la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948.

Sin embargo, Eisenhower 1953-1961 estimó que la inequidad y los gobiernos dictatoriales eran un caldo de cultivo para el desarrollo del comunismo en la región, por lo tanto, estableció el memorándum de Operación Panamericana y se creó el Banco Interamericano de Desarrollo. En cambio, John F. Kennedy, durante los sesenta, desarrolló una relación con América Latina centrada en una visión idealista wilsoniana de orden económico y democrático a partir de la Alianza para el Progreso y la respuesta a la intervención de la URSS en la Crisis de Misiles de Cuba, que sería la primera prueba para el neófito presidente. En este marco, no es posible comprender cómo una política exterior basada en la expansión de la democracia permitió que ciertos países como Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana, terminaran en dictaduras militares. En efecto, el avance del comunismo tanto en Cuba como en República Dominicana, permitió a las dictaduras ser una estrategia de contención a partir de varias técnicas. De esta manera, el General Maxwell Taylor estableció un mecanismo denominado contrainsurgencia; es decir, la utilización de guerras relámpago como una contra ofensiva al comunismo utilizando a las propias fuerzas insurgentes de cada país con apoyo de la CIA, el FBI, policías, militares, y la agencia de cooperación internacional, que será la política pública utilizada por Kennedy.

Posterior al asesinato de Kennedy, el vicepresidente Lyndon Johnson, en 1969, dejó en ruinas la política estadounidense en América Latina, la cual inició con la operación *Power Pack* planificada para la invasión de la República Dominicana, evitando así la toma del poder del líder Juan Bosch, a quien se lo relacionaba con el comunismo. Este acto llevó a que los países de América Latina establecieran una falta de apego a las políticas expansionistas de Estados Unidos<sup>29</sup>. Posteriormente, la política de Johnson se centró sobre todo en Vietnam, Laos y Camboya. Así mismo, Nixon y Kissinger se focalizaron mayormente en Vietnam, aunque con la misma perspectiva de intervenciones directas y cortas en América Central que se tradujo en la intervención en Nicaragua sandinista. En estos periodos estudiados, Estados Unidos buscó restablecer una relación de subordinación a partir del respeto de la democracia y la cooperación económica, empero, por su

<sup>28</sup> Principal política de intervencionismo durante la Guerra Fría, que inició por parte del presidente Truman (1945-1953), la cual fue sugerida por el diplomático estadounidense George Kennan, presuponía que los intereses de la URSS no eran compatibles con los valores de EEUU, por tanto, habría que efectuar estrategias preventivas de orden militar. Esta teoría primero se aplicó en Europa y posteriormente en Asia, hasta el periodo de *detente* que inicia con Nixon y Henry Kissinger, y continúa con Jimmy Carter y la Guerra de Vietnam. Sin embargo, después de la invasión de Afganistán, en 1979, se retoma estrategias de contención que continuarían con el Presidente Ronald Reagan que promocionó acciones de *rollback* en países como Nicaragua y Afganistán.

<sup>29</sup> La presentación de los hechos históricos, teorías y doctrinas en este capítulo sobre la política exterior estadounidense han sido recopiladas del texto: TULCHIN, Joseph, "Los Estados Unidos y América Latina en la década del 60" en *Estudios Internacionales*, vol. 21, n° 84, 1988, pp. 462-497.



temor al comunismo, terminó apoyando a los gobiernos militares y resquebrajando la esperanza de gobiernos constituidos democráticamente, situación que ha dado como resultado la construcción de una deteriorada imagen ligada al intervencionismo estadounidense. No obstante, en su deseo de colaboración, también creó organismos internacionales de cooperación y mecanismos de transferencia de doctrinas estratégicas que fueron tomadas por los gobiernos militares.

**Tabla I.- Estructura protegida por Estados Unidos durante la Guerra Fría.**

Ideología	Valores	Tipo de estructura política.	Teoría que permitían esta protección	Normativa que regulaba esta ideología.
Capitalismo	libertad política, económica, social y cultural,	Estado: democrático Derecho: Protección de la propiedad privada	Teoría Realista: unidad de estudio estado, poder, seguridad, anarquía	Seguridad Nacional: Protección de estado, sobreaña, acción militar, coerción, expansión.

### **1.3. La Seguridad Nacional ecuatoriana: Transposición de intereses externos**

En este marco de Guerra Fría es natural pensar que los países de América Latina se verían influenciados por las doctrinas emanadas del centro-mundo occidental. De esta manera, la materialización del concepto de seguridad se tradujo en la adopción de un marco jurídico. En efecto, en 1979 se realiza la última transposición de la doctrina de la seguridad nacional en norma legal. El interés de la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en el ámbito interno era el combate a la insurgencia, la cual había dado sus primeros pasos en 1965, a partir de la creación del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en varios países de la región andina. Este movimiento estaría muy presente en la actividad insurgente y política en el periodo de la dictadura militar del Contralmirante Ramón Castro Jijón, del Presidente interino Clemente Yerovi, del Presidente Otto Arosemena Gómez y, sobre todo, en el Quinto Velasquismo, donde planificaron manifestaciones de orden estudiantil, secuestros de personas, de aviones y asaltos a instituciones financieras. Por otro lado, existía ya una cooperación con otros grupos subversivos regionales como Montoneros de Argentina, Túpac Amaru de Uruguay, el M-19 de Colombia, entre otros. Además, nuevos grupos se integrarían a la lucha por el derrocamiento de la dictadura de Velasco Ibarra iniciada en 1970, como el Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano y el Frente Revolucionario de Izquierda Universitaria (FRIU), lo que llevó al cierre, por parte de la dictadura velasquista, de la Universidad Central del Ecuador a través de la “ley mordaza” en 1971, y posteriormente, al derrocamiento de Velasco Ibarra por parte de Rodríguez Lara.

En este marco de gran agitación social e influencia en la política nacional por parte de grupos subversivos y estudiantiles, se estableció la codificación de varios cuerpos normativos en la definitiva Ley de Seguridad Nacional en 1979, justamente en la culminación del ejercicio del poder por parte del triunvirato militar. Otro punto importante a tomar en cuenta para la adopción de la referida ley consistió en disponer de todos los recursos necesarios para hacer frente a las amenazas externas —tanto la influencia de Cuba, como la de Nicaragua—. En este ámbito de la acción internacional, la conservación territorial del estado era importante. Evidentemente, la República del Ecuador había sufrido pérdidas territoriales desde su independencia a favor de Colombia, Brasil y Perú. Este último país, después de la suscripción del Tratado de Río de 1941

—donde Ecuador perdió la mitad de su territorio en la Amazonía y su acceso directo al río Amazonas—, continuó con las amenazas de anexión de territorio ecuatoriano, tanto en la Guerra de Paquisha de 1981, como en la del Cenepa de 1996. Así pues, la estructura de la normativa refleja la inquietud de un conflicto armado futuro a su adopción. Así mismo, en el plano internacional, la postura de una cooperación interamericana a través del TIAR valida el uso de la fuerza armada con otros países una vez un estado americano sea agredido por una potencia exterior (solidaridad con Argentina y rechazo de la intervención inglesa en las Islas de las Malvinas).

En efecto, la codificación de la Ley de Seguridad Nacional fue expedida por la Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) el 20 de julio del 1979, siendo responsabilidad del estado garantizar la supervivencia, la defensa del patrimonio y los objetivos nacionales. La normativa disponía la salvaguardia de la soberanía e integridad territorial, contrarrestando amenazas internas o externas a partir de medios económicos, políticos o militares. Cabe mencionar que durante el periodo en que se adopta la ley se ejerció un cambio radical en la política ecuatoriana, puesto que el triunvirato militar, con fecha del 11 de octubre de 1981, cedería el poder al Presidente Jaime Roldos Aguilera. En este caso, la ley había previsto que el presidente cumpliera un rol preponderante en la dirección de la política pública en este tema, pero sin que los militares perdieran el control en el asesoramiento a través del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a partir de las compras de armamento y formación castrense, ya que se encontraban a cargo de la ejecución y planificación de la defensa nacional.

**Tabla II.- Normas para la codificación de la Ley de 1979**

Año	Ley	Gobierno	Presidente
1961	Defensa Nacional	Civil	Velasco Ibarra
1964	Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar
1974	Codificación	Militar	
1976	Ley de Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar
1979	Codificación a la Ley de Seguridad Nacional	Militar	Junta Militar
1965 (3) 1972 (2) 1973, 1974	Decretos Ejecutivos	Varios	Varios

En este marco, en las líneas siguientes se efectuará un análisis detallado de la Ley de Seguridad Nacional. De esta manera, según esta normativa, el Presidente de la República direccionaba la política de seguridad nacional y era asistido por los Organismos Superiores de Seguridad Nacional, los cuales están constituidos por el COSENA, que formulaba y supervisaba la política de seguridad nacional. Este consejo, a su vez, está apoyado por una Secretaria General que materializa las decisiones del COSENA. Por otra parte, en este último ente se crean frentes de orden externo dirigidos por la Cancillería para defender los intereses estatales en el plano internacional. El Ministerio de defensa, particularmente, busca asegurar la protección territorial por medio de una capacidad militar instalada. En este sentido, cabe señalar que la teoría realista de RRII está muy impregnada en la elaboración de la concepción de seguridad externa, puesto que



especifica que las RRII se basan en intereses nacionales que son obtenidos por medio de recursos militares.

Por otro lado, en el frente interno, si bien está constituido por varios ministerios, existe una fuerte influencia del Ministerio de Gobierno y Policía, que tiene a cargo la cohesión del país. Es decir, establecer un marco propicio para el desarrollo propio de los valores capitalistas que coartarían cualquier indicio de penetración por parte del comunismo, para lo cual contarían con la intervención de la Policía Nacional, entidad que fue la encargada de hacer frente a los grupos subversivos durante el Quinto Velasquismo, la dictadura y el gobierno de León Febres Cordero. En el ámbito económico se siguen las mismas líneas realistas, puesto que se busca el desarrollo nacional para hacer frente a otro tipo de doctrinas de corte comunista. Aquí cabe destacar cómo influyó la visión wilsoniana de fomento al comercio y a la democracia en las sociedades latinoamericanas, lo cual fue expandido por Kennedy mediante su Alianza para el Progreso.

Por último, el frente militar, direccionado por el Ministerio de Defensa en caso de conflicto bélico con el fin de salvaguardar la soberanía nacional. Además, una de las funciones tomadas muy a pecho fue la colaboración con el desarrollo nacional. Esta última parte, en tiempos de paz, ha estado muy presente en el quehacer de las Fuerzas Armadas, quienes han desarrollado una industria militar propia.

En conclusión, dos ejes marcan esta ley. En un primer momento, la salvaguarda de valores internos frente a la amenaza externa que, sobre todo, es la lucha contra el comunismo. Y, por otro lado, en el ámbito internacional, que busca la protección de la soberanía territorial en torno a las acciones que podría tomar Perú, así como una cooperación de orden interamericana guiada por acuerdos con los EE.UU.

## **2. El concepto de seguridad integral como un enfoque antropocéntrico**

El concepto de seguridad humana se instauró en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) posterior al vacío teórico que había dejado el realismo a partir de su explicación de la Guerra Fría. En efecto, la caída del Muro de Berlín y posterior desintegración de la URSS permite a organizaciones como la ONU instaurar una visión antropocéntrica del concepto de seguridad con el fin de comprender las amenazas en su totalidad a través del prisma de la globalización. En este sentido, el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) buscó una alternativa centrada en el estudio de amenazas múltiples. Así, la seguridad humana se define como “el marco analítico y de planificación que respalda respuestas más integrales y preventivas de las Naciones Unidas, que atraviesa sectores, desarrolla soluciones contextualmente relevantes y adopta asociaciones para ayudar a realizar un mundo libre de miedo, escasez e indignidad”<sup>30</sup>.

En este marco, la seguridad humana va mucho más allá de contrarrestar las amenazas a la propiedad privada en el plano individual o en el territorio en cuanto al estado, ya que se centra en la protección de amenazas en contra de la vida humana y su dignidad en los ámbitos económico, alimentario, medio ambiente y salud, y establece niveles individuales, sociales y estatales para su concretización. En este sentido, una definición más clara del concepto de seguridad humana se realizó por parte de la ONU en los siguientes términos: “el derecho a vivir en libertad y dignidad,

<sup>30</sup> Para una comprensión del concepto de seguridad humana ver: <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>

libres de pobreza y desesperación [...] con la misma oportunidad de disfrutar de todos sus derechos y desarrollar plenamente su potencial humano”<sup>31</sup>.

### 2.1. La seguridad nacional como parte del concepto de seguridad integral

En la actualidad, el concepto de seguridad nacional es un concepto muy controversial en la discusión de orden político y académico ecuatoriano. Este término fue excluido del debate nacional y dio paso a una nueva representación ideológica. De hecho, un nuevo término ha sido acuñado y nombrado como “seguridad pública y estatal”, que renueva la doctrina de la seguridad para adaptarse a las demandas del mundo contemporáneo, al marco constitucional actual. Así pues, el Preámbulo de la Ley de Seguridad Pública del Estado (LSPE), establece un nuevo sistema de seguridad integrado en una perspectiva civil, dinámico y adecuado para el nuevo entorno geopolítico internacional.

Cabe señalar que este nuevo término es parte de otro concepto más amplio denominado “seguridad integral”. El motivo detrás de este cambio fue destacar un nuevo desafío para la seguridad pública del estado. De hecho, la seguridad nacional controlada por el orden militar se ha convertido en la actualidad en una política dirigida por el orden civil; es decir, que la fuerza militar debe estar enmarcada con el poder democráticamente elegido. Esta posición fue una de las críticas al poder reinante de las fuerzas militares que se estableció en la esfera política durante las dictaduras que afectaron la vida democrática en la década de 1970-1980, e influyeron en la política ecuatoriana en su naciente democratización (1990-2005).

En el mismo sentido, es necesario especificar que otros motivos externos han modificado paradigma de la seguridad nacional de los años setenta. De hecho, uno de los puntos propuestos por el candidato Rafael Correa fue la reconquista de la soberanía y la independencia de potencias extranjeras. En este sentido, el término seguridad nacional que se concibió en los EE.UU. fue tildado de una política de expansión de los valores de este país entre los latinoamericanos. De esta manera, esta noción, como se ha analizado, fue conceptualizada en EE.UU. e introducida por su ejército en el entrenamiento de oficiales de policía y militares latinoamericanos en la escuela de las Américas en Panamá, para aplicar la estrategia de contrainsurgencia citada anteriormente en el marco de la contención del comunismo. Esta se desarrolló, como lo señala Hernández: “en el istmo centroamericano (Nicaragua, El Salvador, Guatemala), el Caribe (Cuba) y América del Sur (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay) con todas las derivaciones que han ocurrido en la parte régimen dictatorial durante este período”<sup>32</sup>.

Como resultado, esta representación en el imaginario de las élites políticas y académicas, ha contribuido a la idea de que durante décadas se ha forjado una condición de subordinación por parte de los latinoamericanos a las imposiciones norteamericanas; una interferencia indeseable con el buen funcionamiento de los asuntos de su soberanía. En este sentido, la aplicación del concepto de seguridad nacional en la nueva constitución fue refutada por actores políticos de izquierda. Así lo señala Burbano de Lara: “tenían el deber de crear una nueva constitución en 2007

<sup>31</sup> 66ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome” (A/RES/66/290). 25 de octubre de 2012.

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ, Rafael, “Commentary: Alliances and Dis-Alliances between the United States and Latin America and the Caribbean” en *Latin American Perspectives*, vol. 38, nº 4, 2011, p. 133.



con el objetivo de reconstruir su tierra natal”<sup>33</sup>. El concepto de seguridad nacional, por tanto, ha dado paso<sup>34</sup> al concepto de seguridad pública y del estado y, en general, al de seguridad integral. La última idea es una adaptación semántica a la realidad ecuatoriana del concepto de seguridad humana desarrollado para el PNUD en la década de 1990 y expandido por potencias medias como Canadá y Japón; el concepto de seguridad humana fue concebido como una respuesta a la búsqueda de nuevos enfoques que explicaran los nuevos desafíos de seguridad en el período de la globalización posterior a la Guerra Fría.

Así, la crítica a una visión realista del concepto de “equilibrio de poder” que está estructurado por las relaciones entre los grandes de este mundo, y que busca la maximización del poder mediante alianzas, es decir, lo que Hurrell denominaba *freedom from fear*<sup>35</sup>, ha dado paso a un enfoque institucionalizado de la seguridad colectiva *freedom from dignity*. Según Shinoda, promovería la realización de los derechos desde el desarrollo de oportunidades, que se expandiría en los ámbitos económico, alimentario, sanitario, medioambiental, personal, comunitario y político. Es decir, “*freedom from want*” a nivel nacional e internacional<sup>36</sup>. Este enfoque de la seguridad humana en las instituciones internacionales tiene una correlación significativa con el de la seguridad integral ecuatoriana, porque en la normativa ecuatoriana se los cita indistintamente<sup>37</sup> para mencionar la misma condición de respeto y realización de los derechos humanos.

En este sentido, la seguridad nacional que, en su esencia se concibe como la protección de la nación (territorio, población, soberanía), no desapareció totalmente de la normativa ecuatoriana, pues se transformó en el concepto de seguridad pública y del estado, ya que defenderá la soberanía y la integridad territorial<sup>38</sup>. Sin embargo, una mayor preponderancia del Ejecutivo frente a las fuerzas armadas se denotó durante el periodo 2007-2017. Por otro lado, como se ha explicado, el concepto de seguridad nacional ha sido reemplazado por el término seguridad pública y el estado que forma parte de la seguridad integral, siendo este último una transposición del concepto de seguridad humana desarrollado en la ONU.

## 2.2. Análisis exegético de la normativa actual en el campo de la seguridad.

Con respecto al estudio de la normativa estatal, esta se realizará a través de categorías textuales formales, como las normas legales. Está claro que el primer texto a analizar será la Constitución de la República del Ecuador. De hecho, con respecto al término seguridad, la Constitución establece 91 referencias relacionadas con el concepto de seguridad que se materializa en los diferentes dominios de la actividad humana<sup>39</sup>. Por lo tanto, como se señaló anteriormente, la normativa

<sup>33</sup> BURBANO DE LARA, Fernando “Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 52, 2015, pp. 19-41.

<sup>34</sup> La Ley de Seguridad Pública y Seguridad del Estado de 2009 (LSPE) establece en su preámbulo que es necesario renovar la doctrina de la seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, al marco constitucional actual, siendo necesario tener un nuevo sistema de seguridad integral en una perspectiva civil, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional.

<sup>35</sup> HURRELL, Andrew, “Security in Latin America” en *International Affairs*, vol. 74, n° 3, 1988, p. 533.

<sup>36</sup> SHINODA, Hideaki, “The concept of human security: historical and theoretical implications” en *Conflict and human security: A search for new approaches of peace-building*, IPSHU English Research Report Series, n° 9, 2004, pp. 5-22.

<sup>37</sup> En la Ley de Seguridad y el Estado hay dos veces la expresión seguridad humana y dieciséis veces el término seguridad integral. Estas denominaciones tienen como objetivo principal materializar los derechos humanos en todos los dominios de la actividad social por medio de la intervención de un estado democrático.

<sup>38</sup> LSPE, artículo 4.

<sup>39</sup> Por lo tanto, se presentan varias denominaciones como: social, vial, integral, humana, para extranjeros, niños, legal, internacional, ciberseguridad,

presenta los diferentes tipos de dominios donde se aplica este término polisémico.

En el caso específico del estudio, el término seguridad se trata de manera general e indistinta, ya que es un concepto que aborda una gran cantidad de realidades. De hecho, lo que se denomina “seguridad integral”<sup>40</sup> o “seguridad humana”<sup>41</sup> se aplica en un espectro muy amplio en las relaciones sociales o más bien las engloba. Pues bien, el objetivo de esta parte es demostrar cómo la seguridad nacional se readecua al nuevo concepto de seguridad pública y estatal. Y esto último se estructura como parte del concepto general de seguridad integral que es, a su vez, influenciado por el concepto de seguridad humana desarrollado por organizaciones multilaterales.

Por lo tanto, en torno a la seguridad integral, esta debe ser materializada por el estado y dirigida por el ejecutivo. De esta manera, en el Artículo 3, numeral 8, de la CRE, se establece que el deber del estado es “garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática sin corrupción”.

En este sentido, las acciones de la materialización de la seguridad integral se efectúan a partir de la legitimación activa que recae en el Presidente de la República, que debe garantizar el mantenimiento de la soberanía, la independencia del estado, el orden interno y la seguridad pública, y ejercer el liderazgo político de la defensa nacional. En el orden de la legitimación pasiva, puede ser perseguido políticamente y ser destituido por la Asamblea por delitos contra la seguridad del estado<sup>42</sup>. Por otro lado, los ciudadanos deben colaborar con el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales<sup>43</sup>. Como resultado, la protección de la seguridad corresponde tanto a nivel estatal como individual.

En la misma línea, era esencial, en la nueva normativa, cambiar la visión y también las políticas públicas en torno a la seguridad. En este sentido, el papel de las fuerzas armadas estatales —es decir, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional—, actualmente se entendería que protegen los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, *freedom from dignity*<sup>44</sup>, en lugar de ser entidades que luchan por los intereses de las potencias extranjeras en un mundo bipolar *freedom from fear*.

Como resultado, la misión básica de las fuerzas armadas es defender la soberanía y la integridad territorial<sup>45</sup>, y la policía tiene el papel de cuidar la seguridad interna o ciudadana y el orden público para para contrarrestar el delito<sup>46</sup>. Como resultado, se hace una distinción de funciones para cada fuerza armada. Por lo tanto, el ejército tendrá la responsabilidad de proporcionar seguridad externa y la policía de seguridad interna. Sin embargo, esta disposición

---

público, ciudadano.

<sup>40</sup> La seguridad integral se menciona solo una vez en la Constitución (CRE) en su artículo 3, numeral 8, y no existe una definición. Es necesario esperar a la adopción del LSPE para determinar su significado.

<sup>41</sup> Seguridad humana: Título VII, Régimen del Buen Vivir, Capítulo I, artículos 340 y 393, según el último artículo, la seguridad humana se define como la garantía de la coexistencia pacífica de las personas, la promoción de una cultura de paz y la prevención de formas de violencia y discriminación y la comisión de delitos y delitos. Ella es mencionada cuatro veces en CRE.

<sup>42</sup> Constitución de la República de Ecuador (CRE), artículo 129.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 83, 3-4.

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 158.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, arts. 158 y 163.



constitucional fue dejada de lado por el ex presidente de la República Rafael Correa en varias ocasiones, cuando permitió que las fuerzas armadas colaboraran con la policía en la lucha contra la delincuencia común, especialmente en estados de excepción. Sin embargo, cabe señalar que en la última protesta social con el actual mandatario en el mes de octubre 2019, el manejo de la violencia legítima del estado hacia los manifestantes por parte del ejército fue destacado.

**Cuadro I.- Normas que regulan la Seguridad Pública y del Estado.**



En otro orden de cosas, la gran influencia que dispuso EE.UU. en la soberanía ecuatoriana se percibió como una amenaza a la consecución de las políticas públicas del estado hacia los ciudadanos<sup>47</sup>, ya que Ecuador se encontraba en una situación de dependencia. En este sentido, la *norma normarum* ha establecido un mecanismo constitucional para garantizar la seguridad sin interferencias de otras potencias. Por lo tanto, la visión a largo plazo era convertirse en un estado independiente. En este sentido, el artículo 5 de la CRE establece que: “Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares ni instalaciones extranjeras para fines militares. Está prohibido asignar bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras”. Este artículo se basó en la premisa de que EE.UU., a través de su Comando Sur, disponía de medios tecnológicos para realizar interferencias y, por tanto, realizaba espionaje en la base militar en Manta —una ciudad portuaria ubicada en la costa del Pacífico de Ecuador—, que servía como centro para actividades militares, información sobre rutas y lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, una vez que se aprobó la constitución, se retiró la base estadounidense y retomó el control la Fuerza Aérea Ecuatoriana, además de que se evitó cualquier forma de cooperación y entrenamiento militar<sup>48</sup>. En el mismo sentido, en términos de inteligencia, las unidades del ejército y la policía pasan por el control de un órgano civil dirigido por el Ejecutivo,

<sup>47</sup> *Ibid.*, art. 416.

<sup>48</sup> La declaración de persona *non grata* del embajador de los Estados Unidos fue el punto fuerte de la tensión entre Quito y Washington, que derivaba de la información de espionaje por parte de la embajada estadounidense según Wikileaks.

por lo que la creación de la Secretaría de Inteligencia se colocó bajo los auspicios de la Presidencia de la República<sup>49</sup>.

Esta estrategia de implementación de un marco soberano se tradujo por un viraje de 360 grados en relación a los aliados estratégicos en temas de seguridad. Así pues, países como EE.UU., Francia, Inglaterra e Israel, fueron reemplazados por países como Rusia, China, Irán y Venezuela. De esta manera se buscó establecer un enfoque de cooperación Sur-Sur en la constitución, por lo que la norma proclama la independencia y la igualdad jurídica de los estados, la coexistencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos; así como cooperación, integración y solidaridad<sup>50</sup>.

Además del discurso del Ejecutivo en torno a la política de seguridad, se crearon nuevos paradigmas de cooperación para luchar contra las amenazas, de modo que la integración regional fue un mecanismo para coordinar acciones conjuntas en la relación Sur-Sur. La agenda de defensa y seguridad regional de América del Sur según Flandes, Nolte y Wehner, comenzó con la creación de UNASUR, un proceso de integración regional que buscó en sus primeros días crear una comunidad de seguridad regional. Desde la creación del Consejo de Defensa liderado por la dupla Brasil-Argentina, su objetivo principal fue combatir las amenazas como el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, el tráfico de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, la delincuencia organizada transnacional y otras amenazas, así como el desarme, la no proliferación de armas nucleares y la destrucción masiva y la remoción de minas<sup>51</sup>. Por otro lado, este proceso de integración buscó producir sentimientos compartidos de seguridad a partir del intercambio de información y experiencias en el campo de la defensa<sup>52</sup>. Sin embargo, en la actualidad, este proceso de integración ha sufrido un gran revés puesto que varios de sus miembros han denunciado el tratado constitutivo debido al viraje ideológico hacia la derecha.

**Tabla III. Tipos de seguridad y definiciones en la Constitución del Ecuador.**

Tipos de seguridad	Definición	Discurso- norma
Seguridad Integral	Condición que tiene como objetivo garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de los ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, la protección, intervención y remediación ante riesgos y amenazas.	Art. 3 numeral 8, no cite una definición, Plan Nacional de Seguridad Integral.
Seguridad Humana	Asegurar la convivencia pacífica de las personas, la promoción de una cultura de paz y la prevención de formas de violencia y discriminación y la comisión de delitos y delitos. CRE	Seguridad Humana: Título VII, Régimen del Buen Vivir, Capítulo Uno, Arts. 340 y 393. Preámbulo del LSPE

<sup>49</sup> LSPE art. 13.

<sup>50</sup> CRE, art. 416, I.

<sup>51</sup> WEHNER, Leslie, FLEMES, Daniel, y Detlef NOLTE, "Una Comunidad de Seguridad Regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa" en *Estudios Internacionales*, vol. 44, n° 170, 2011, pp. 105-127.

<sup>52</sup> Véase Tratado de UNASUR.



Seguridad Pública y del Estado.	Tiene como objetivo promover una sociedad que logre el bienestar, el bienestar y el desarrollo integral, con un Estado que asuma sus responsabilidades y una sociedad activa que contribuya a estos objetivos, para lo cual es necesario implementar diferentes tipos de seguridad en la seguridad. público	Preámbulo de la LSPE
Seguridad ciudadana,	Política estatal dirigida a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en particular el derecho a vida sin violencia y crimen, reduciendo los niveles de crimen, protegiendo a las víctimas y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.	Art 23 LSPE
Seguridad Nacional	Orientada hacia la supervivencia del estado, la defensa de su soberanía, integridad territorial e intereses nacionales (expresados en términos de poder ofensivo y disuasorio)	Plan de Seguridad Integral nacional 2014-2017

En este sentido, el viejo concepto de seguridad nacional tenía como único propósito la supervivencia de la ideología capitalista a través del estado y de las élites nacionales. Este era un término de *status quo* criticado por los proponentes de un concepto más amplio llamado seguridad integral, que apuntaba a la protección y materialización de los derechos y libertades fundamentales, el cual fue concebido en los debates de organismos internacionales sobre seguridad. En la constitución actual, si bien no se hace mención del concepto de seguridad nacional, su esencia se transpuso en el concepto de seguridad pública y del estado que, tan solo en una parte del concepto general de seguridad integral, hace alusión a una visión antropocéntrica.

### Conclusión

En base a la teoría estructuralista, las ideologías creadas en el centro-mundo disponen de un flujo y absorción directa en la periferia debido a la capacidad de influencia que disponen las potencias. Es así como, en este caso de estudio, tanto la doctrina de seguridad nacional establecida por EE.UU., así como la Seguridad Integral o denominada Humana —vehiculada por Naciones Unidas y potencias medias—, han sido implantadas de manera directa en la normativa jurídica ecuatoriana por militares, académicos y elites políticas.

Las RRII de confrontación bipolar desarrolladas en la Guerra Fría determinaron la creación y materialización de la doctrina de seguridad nacional y, por tanto, la República del Ecuador al ser un aliado de EE.UU. transpuso esta doctrina en la esfera normativa nacional y en la política pública de contención y contrainsurgencia desde los años 60 hasta el 2008. Así mismo, una visión soberanista de la constitución actual introdujo una visión más global de las amenazas y planteó una respuesta en la materialización de oportunidades para el hombre en sus diversas perspectivas.

La evolución del concepto se concretiza desde una fórmula que contenía elementos ligados a la supervivencia del estado y su soberanía a través de la consecución de poder, con el fin de llegar a imponer sus intereses propios en un mundo anárquico —hacia una visión posterior a

la caída del Muro de Berlín donde los organismos internacionales adoptan una visión más amplia de la seguridad interrelacionada de manera antropocéntrica—. De esta manera, la evolución del concepto de seguridad nacional ha atravesado un proceso de confrontación hacia un mecanismo de cooperación entre estados. ●

### Bibliografía

- BALZACQ, Thierry, "Qu'est-ce que la sécurité nationale?" en *Revue internationale et stratégique*, vol. 52, n° 4, 2003, pp. 33-50.
- BRAUCH, Hans Günter, *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. En Environmental and Human security*, United Nations University: Institute for Environment and Human Security, 2005.
- BRAUDEL, Fernand, *La Dynamique du capitalisme*, Les Éditions Artaud, París, 1985.
- BURBANO DE LARA, Fernando "Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas" en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 52, 2015, pp. 19-41.
- BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991.
- CARR, Edward H., *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, Londres, 1940.
- CASTAÑEDA, Jorge, "Latin America and the End of the Cold War" en *CrossCurrents*, vol. 41, n° 2, 1991, pp. 195-219.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- GALLIE, Walter B., "Essentially Contested Concepts" en *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, n° 1, 1955, pp. 167-198.
- HERNÁNDEZ, Rafael, "Commentary: Alliances and Dis-Alliances between the United States and Latin America and the Caribbean" en *Latin American Perspectives*, vol. 38, n° 4, 2011, pp. 131-136.
- HOBBS, Thomas, y GASKIN, John C.A., *Leviathan*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- HURRELL, Andrew, "Security in Latin America" en *International Affairs*, vol. 74, n° 3, 1998, pp. 529-546.
- JABLONSKY, D., et al., *Army War College, Clarke Center for the Interdisciplinary Study of Contemporary Issues*, 1997.
- KHATCHADOURIAN, Haig, "Vagueness" en *The Philosophical Quarterly*, vol. 12, n° 2, 1962, pp. 138-152.
- LIPPMANN, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Brown and Co., Boston, 1954.
- MCCMAHON, Robert, "US national security policy from Eisenhower to Kennedy" en LEFFLER, Melvin P. y WESTAD, Odd Arne (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- MORGENTHAU, Hans J., THOMPSON, Kenneth W., y CLINTON, David, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill Higher Education, Boston, 2006.
- PHAM, J. Peter, "What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy" en *American Foreign Policy Interests*, vol. 37, n° 4, 2015, pp. 187-193.
- RUBIN, F. "The Theory and Concept of National Security in the Warsaw Pact Countries" en *International Affairs*, vol. 58, n° 4, 1982, pp. 648-657.
- SECRETARÍA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, *Ley de Seguridad*, 1979.
- SHINODA, Hideaki, "The concept of human security: historical and theoretical implications" en *Conflict and human security: A search for new approaches of peace-building*, IPSHU English Research Report Series, n° 9, 2004, pp. 5-22.
- SINGER, J. David, "Threat-perception and the Armament-Tension Dilemma" en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, n° 1, 1958, pp. 90-105.
- STONE, Marianne, "Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis" en *Spring*, n° 5, 2009.
- TRAGER, Frank N., y KRONENBERG, Philip S., *National Security and American Society: Theory, Process, and Policy*, National Security Education Program, University Press of Kansas, Kansas City, 1973.
- TULCHIN, Joseph, "Los Estados Unidos y América Latina en la década del 60" en *Estudios Internacionales*, vol. 21, n° 84, 1988, pp. 462-497.
- VAISSE, Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Armand Colin, París, 1996.
- WALT, Stephen M., *The Renaissance of Security Studies*, Sage, Beverly Hills, 1991.
- WALTZ, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, Nueva York, 1959.
- WEHNER, Leslie, FLEMES, Daniel, y Detlef NOLTE, "Una Comunidad de Seguridad Regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa" en *Estudios Internacionales*, vol. 44, n° 170, 2011, pp. 105-127.
- WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1968.
- WOLFERS, Arnold, *National Security As an Ambiguous Symbol*, National Emergency Training Center, Emmitsburg, 1952.

# Los retos de la seguridad humana frente al cambio climático

TERESA DE JESÚS PORTADOR GARCÍA\*

## Resumen

La seguridad humana como concepto impulsado en la década de los noventa por la Organización de Naciones Unidas, fue adoptada como eje rector de las directrices de organismos internacionales en distintas materias (migración, cambio climático, conflictos bélicos, crisis alimentarias y humanitarias). Tiene a bien señalar las necesidades humanas como prioridad perdurable, colocando en igual rango las necesidades individuales y colectivas de las personas y comunidades. La seguridad humana se colocó prontamente en los discursos y las agendas de los organismos internacionales, cimentándose en dos ejes rectores, el primero señala que las personas deben vivir libres de necesidad, el segundo enfatiza que deben vivir libres de temor; ambos preceptos no se supeditan a las geografías de los estados, sino en principio, son concebidas como universales.

Partiendo de esta consideración, el artículo examina las directrices implementadas por organismos internacionales para aminorar los efectos del cambio climático y garantizar la seguridad humana global, donde uno de los puntos centrales ha sido involucrar a los estados miembros de las Naciones Unidas con el fin de signar acuerdos encaminados a mitigar los riesgos ambientales o en su defecto adaptarse a los efectos a través de la resiliencia. Otro de los objetivos que persigue el artículo, es evaluar hasta qué punto se ha logrado disminuir la vulnerabilidad de las personas ante la amenaza ambiental, en aras de reflexionar sobre los desafíos mundiales a enfrentar en el siglo XXI y de cara a la cumbre climática del año 2019. Se retoma como ejemplo los actuales incendios en el Amazonas para mostrar la interrelación entre seguridad humana y cambio climático.

## Introducción

En 1994 la Organización de Naciones Unidas inició una intensa campaña en torno a la seguridad humana como concepto, y como paradigma de desarrollo y bienestar, con el objetivo de incorporar esta noción en las políticas globales de los organismos internacionales y en la política doméstica de los estados. Así, poco a poco, la seguridad humana fue adquiriendo diversos matices y significados. Dejó de ser planteado como un asunto de seguridad nacional, es decir, del estado o los estados, para otorgarle una dimensión mundial, universal y humana, encaminada a buscar soluciones a problemas globales que pudieran desestabilizar la seguridad de las personas.

### Formato de citación recomendado:

PORTADOR GARCÍA, Teresa de Jesús, "Los retos de la seguridad humana frente al cambio climático", en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 189 - 207.

**\*Teresa de Jesús PORTADOR GARCÍA,** Posdoctora por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAM/México). Doctora en Antropología y Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Líneas de investigación: Cambio Climático en la Agenda Global, América Latina, Estudios Culturales Internacionales, Soft Power, Diplomacia Cultural, Migración. Sus Investigaciones se han publicado en Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y México. Ha participado en congresos internacionales y nacionales. Email: binizabeu2@yahoo.com.mx

A veinticinco años, los resultados esperados en cuanto a garantizar la seguridad humana en el mundo son limitados y acotados, dejando mucho que desear y mostrando en términos generales los fracasos de una política global, que debe garantizar dos principios básicos sobre los cuales se sostiene la propuesta: las personas deben vivir libres de necesidad y deben vivir libres de temor. A manera de ejemplo, los eventos de los últimos años han mostrado la poca capacidad de resolución de conflictos bélicos e invasiones militares como las de Irak o Afganistán, por parte de Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea. En materia ambiental, la agenda del cambio climático no ha logrado generar consensos encaminados a reducir los gases de efecto invernadero.

El cambio climático siendo un tema de orden global, está provocando grandes catástrofes naturales y humanas que ponen en entredicho la paz mundial, tensando las relaciones entre estados, posibilitando el desencadenamiento de conflictos por alimentación, abastecimiento de agua, pandemias, migraciones o desastres naturales, entre otros. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), en su Cuarto Informe de Evaluación del año 2007, había vaticinado que los pobres serían quienes sufrirían en mayor medida los efectos del cambio climático.<sup>1</sup>

El cambio climático es un tema geoestratégico que necesariamente compromete e incluye el tema de seguridad humana y global, porque éste tiene la fuerza para rebasar la capacidad y poner en entredicho la respuesta efectiva de las potencias, de los países emergentes y de los organismos supranacionales. Al no atender el cambio climático, los estados están socavando la base de la sobrevivencia humana al patrocinar y promocionar con diversos mecanismos a transnacionales e industrias, las mismas están provocando en gran medida el calentamiento global.

El cambio climático también evidencia la falta de una política conjunta global, donde los estados, empresas transnacionales e industrias se comprometan verdaderamente en las cumbres climáticas a hacer frente a los efectos, a transparentar los planes y programas, a cumplir metas y transparentar los recursos a emplear, porque muchas veces los gobiernos utilizan la justificación de combatir el cambio climático para poner en operación programas y proyectos que degradan el medio ambiente y los ecosistemas, por ende la autoridades políticas tienen que asumir los costos que está generando el calentamiento global.

Por lo anterior, es conveniente preguntarse: ¿Quiénes pagan los costos del cambio climático? Los pobres, los países del sur global, sectores vulnerables de población (mujeres, niños, ancianos), debido a que sus recursos son limitados para afrontar las consecuencias del cambio climático. Urge continuar ampliando el conocimiento científico en torno a los efectos del cambio climático, pero no sólo desde las ciencias exactas. Es conveniente que los informes incorporen, valoren y retomen las investigaciones de las ciencias sociales y humanas –como lo han hecho en años recientes–, para tener una visión integral, multidisciplinaria y transdisciplinaria del fenómeno que aqueja al mundo, con el fin de proponer medidas integrales y holísticas. La perspectiva integral debe necesariamente tener como fuerza principal y como objetivo la búsqueda de una mejor calidad de vida y asegurar la salud del planeta y de los seres humanos. Los grandes retos son

---

<sup>1</sup> IPCC, "Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers", 6 de abril de 2007: <http://www.ipcc.ch/SPM6avr07.pdf>. [Consultado el 1 de octubre de 2019]

buscar mecanismos para enfrentar conjuntamente los efectos del cambio climático y no medidas paliativas que resuelvan temporalmente las causas de los desastres naturales.

Ante la emergencia mundial y la cumbre climática realizada en España en 2019, se propone el siguiente artículo para continuar con la reflexión, el debate y la propuesta en torno al binomio seguridad humana y cambio climático. Es un tema que concierne a los organismos internacionales, a los estados, a la sociedad civil global y a los científicos del mundo. El tópico de la seguridad humana necesariamente tiene que ser pensando como un tema de ética y justicia global. Por ello, el artículo se estructura en dos apartados. En el primero se abordan las discusiones y definiciones de la seguridad humana y cómo en el devenir histórico se fue transformando y nutriendo de otros elementos como la seguridad económica, seguridad política, seguridad ambiental, paz, desarrollo, entre otros. En el segundo apartado se muestra la relación que guarda el cambio climático y la seguridad humana, partiendo de considerar que los efectos del cambio climático aumentan las posibilidades de amenazas, riesgos y peligros para las personas, los ecosistemas, el mundo y la gobernanza global, es decir, tiene un efecto multiplicador. Para comprender la relación se toman como ejemplo los incendios recientes en la selva del Amazonas y el peligro que éstos representan para el pulmón principal del mundo. Por último, en relación con la cumbre de Madrid, se analiza la agenda global del cambio climático en los últimos años.

## I. Discusiones y definiciones en torno a la seguridad humana

Para poder comprender la magnitud del tema, y a manera de reflexión, debate y proposición en torno a las medidas y políticas domésticas y globales que garanticen la seguridad humana en el siglo XXI, en un contexto en el que los efectos del cambio climático comienzan a sobrepasar el poder de resolución de las naciones y de los organismos supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es importante explicar la relación entre los dos conceptos (seguridad humana y cambio climático), iniciando con el de seguridad y sus transformaciones en cuanto a concepciones y definiciones.

Comencemos señalando que la noción tradicional de seguridad, parte de considerar la custodia de los ciudadanos al interior de las fronteras del estado. También, ha sido definida como mecanismo para evitar la agresión externa de otra nación y como protección a los intereses nacionales enmarcados en la política exterior de un país, lo anterior ha sido denominado teóricamente seguridad nacional, ello implica que la estructura de gobierno de un país puede anteponer el orden público y el menguado estado de derecho interviniendo en ciertos eventos para evitar se salgan de control, lo que implicaría controlar a sus propios ciudadanos o en su defecto, evitar injerencias políticas, militares, sociales, económicas y culturales de otras naciones. Francisco Rojas lo resume como una visión centrada en proteger la integridad física del territorio, impedir amenazas militares externas<sup>2</sup>.

Esta perspectiva tradicional, debe ser comprendida en su justa dimensión, es decir, se difundió en un momento histórico preciso y respondió a los requerimientos y preocupaciones de los estados por cuidar su territorio en un contexto de post Guerra Fría. Sin duda, estas

---

<sup>2</sup> ROJAS, Francisco, "Presentación", en ROJAS, Francisco, *Seguridad humana: nuevos enfoques* (Editor), Ed. FLACSO/CAF, San José Costa Rica, 2012, p. 5.

preocupaciones fueron justificadas y genuinas, ya que el siglo XX fue marcado por dos guerras mundiales, intervenciones, repartición y división de territorios entre las potencias, así como por las bombas atómicas contra Hiroshima y Nagasaki.

A lo anterior, se suma la constante idea de una posible tercera guerra mundial que implicaría el uso de armas nucleares. Estos eventos marcaron no sólo la manera de concebir el mundo, sino las formas de hacer política doméstica e internacional. En este contexto, los organismos internacionales como la ONU, fueron actores nodales, al fungir como mediadores entre naciones sobre todo en los grandes problemas mundiales de siglo XX. Fue precisamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en su *Informe de Desarrollo Humano* del año 1994 propuso y estableció una definición más amplia y holística de seguridad humana.

De ahí en adelante, siguieron un conjunto de esfuerzos por incluir estas proposiciones en la política internacional y en las políticas públicas de los estados. La seguridad humana comenzó a presentarse en las retóricas de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos supranacionales, y desde distintos espacios estatales y mundiales se continuó abrevando a su delimitación. Mientras que en la ONU se crearon figuras y estructuras para implementar las directrices que posibilitarían preservar la seguridad humana en aquellos lugares y regiones donde algún factor impidiera el logro de objetivos.

En enero de 2001 se creó la Comisión de Seguridad Humana como una respuesta al llamado del Secretario de Seguridad Humana de la ONU en el marco de la Cumbre del Milenio realizada en 2000<sup>3</sup>. Los objetivos se materializaron en la aprobación de la Declaración del Milenio, que resume los ocho objetivos de desarrollo del milenio a lograr en el año 2015: erradicación de la pobreza extrema, enseñanza primaria universal, igualdad entre géneros, autonomía de las mujeres, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud materna, combate al VIH y otras pandemias, sostenibilidad del medio ambiente, impulso a la coordinación entre países para lograr el desarrollo. Es decir, lograr un mundo libre de necesidad y libre de miedo, siendo estos dos últimos los componentes centrales de la seguridad humana.

La Comisión de Seguridad Humana contribuyó a definir y delimitar la noción desde las plataformas de la ONU, distanciándola de las concepciones tradicionales enfocadas en el estado frente a agresiones militares. Dirigió la mirada a la seguridad de las personas, su protección y empoderamiento; prestando atención a amenazas múltiples y concentrándose en la interconexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos; y promoviendo un enfoque integrado, coordinado y centrado en las personas, con el fin de avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo al interior de los países como entre naciones<sup>4</sup>.

La seguridad humana en toda su expresión, no se restringe a los conflictos bélicos que puedan vulnerar la vida de personas al interior de un estado, sino que va más allá, al considerar que los factores pueden tener raíces diversas y sus efectos pueden ser heterogéneos, y por ello, se debe considerar que las posibles soluciones son múltiples, dependiendo del país o región.

<sup>3</sup> En dicha Comisión participan personalidades de nivel mundial.

<sup>4</sup> UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY, *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, New York, 2009, p. 7



Las medidas para preservar la seguridad de las personas sin importar que estén dentro de su país o no, implica que las políticas globales y domésticas deben estar encaminadas a disminuir los riesgos y con ello la vulnerabilidad de las personas, con el fin de garantizar que se cumplan sus derechos humanos y se preserve la vida y la salud.

Este giro en la noción de seguridad, representó un cambio de paradigma que colocó en el centro de atención la seguridad de las personas, por lo tanto, es una mirada más humana del fenómeno, podemos asegurar, que es una perspectiva antropocéntrica. No obstante, este enfoque no reconoce directamente la necesidad de salvaguardar la vida de los ecosistemas, la flora y la fauna que en ellos habitan, tan valiosos para la preservación de toda la vida en el planeta. Sobre todo, si tomamos en cuenta que los efectos del cambio climático están vinculados a la carencia de políticas efectivas que protejan a la madre naturaleza.

Dejar de lado la idea de que el estado es el centro rector y el ente favorecido de la seguridad, tiene serias implicaciones para el orden público y político, ya que también permite reconocer que en algunas ocasiones puede ser el estado mismo, el que infringe y transgrede la ley, viola los derechos humanos de sus ciudadanos o de otros, y además atenta contra la seguridad, la vida y la salud de las personas y de la biodiversidad. Ejemplos sobran, las políticas de restricción migratoria aplicadas por algunos países de la Unión Europea y Estados Unidos para evitar el arribo de migrantes. Estas políticas violan los derechos humanos; mientras que las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes tienen efectos directos en su vida y salud, así como en la de sus familias.

El viraje hacia la seguridad de las personas, generó otra discusión en los paneles internacionales sobre el derecho que tiene un país de salvaguardar su seguridad interior, cuando percibe que algún evento o nación puede vulnerar sus fronteras. Hay problemas y eventos que son denominados por algunos estados como asuntos de seguridad nacional. A este discurso se han acogido países durante todo el siglo XX y lo que va del siglo XXI, para invadir y/o declarar la guerra a otras naciones; para justificar la represión a sus propios ciudadanos; para salvaguardar los intereses particulares de las clases políticas en detrimento de sus ciudadanos; para los temas migratorios, el caso reciente de Estados Unidos e Italia, quienes argumentan que deciden cerrar fronteras para evitar la entrada de migrantes o terroristas. También se utiliza como política proteccionista para justificar el retiro de los estados de los mecanismos multilaterales. En esta misma línea argumentativa Andrea Álvarez expresa:

Diversos estados han sido reacios a considerarla como un nuevo eje complementario a la seguridad tradicional ligada a los temas de defensa. Las decisiones de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger complejizaron aún más los debates posteriores, en especial por el aparente sesgo hacia la intervención que pueden adquirir las decisiones fundadas en la responsabilidad de proteger<sup>5</sup>.

A pesar de las reticencias de algunos gobiernos de aceptar una noción distinta de seguridad. El concepto se fue ampliando, y tuvo como preámbulo la preocupación de pensar no sólo en la

---

<sup>5</sup> ÁLVAREZ, Andrea, "La seguridad humana: ¿Debate sin futuro? El Estado del debate en las Naciones Unidas", en ROJAS, Francisco, *Seguridad humana: nuevos enfoques (Editor)*, Ed. FLACSO/CAF, San José Costa Rica, 2012, p. 55.

custodia del estado, sino en asegurar la vida plena de las personas y de las sociedades, por ello, la ONU acuñó la noción de seguridad humana, que es multidimensional, teniendo como cimiento los derechos humanos. Así, el concepto se fue nutriendo de otros elementos, hasta arribar a una definición amplia ¿Cómo define actualmente la seguridad humana la ONU?

[...] como la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad<sup>6</sup>.

Se reconoce que las amenazas y los riesgos actuales que ponen en entredicho y vulneran la seguridad de las personas traspasan los límites del estado. Lo anterior es lo que Beck denomina sociedad del riesgo, para explicar que nuestra época contemporánea se caracteriza precisamente por infinidad de riesgos<sup>7</sup>.

Debido a que los riesgos se pueden propagar rápidamente en los países y a través de ellos y desembocar en una crisis de más difícil resolución, la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención<sup>8</sup>.

Vivimos y compartimos el planeta, lo que suceda en algún lugar lejano o cercano a nosotros nos afecta de manera directa e indirecta y nos convierte en sujetos potencialmente vulnerables a amenazas de rápida propagación, de gran escala y de alcances inimaginables. Este hecho debe generar una consciencia global, ya que la sociedad mundial actual, debe hacer frente a viejos y nuevos riesgos verdaderamente colosales.

Como ejemplos podemos citar, el desplazamiento de personas por conflictos bélicos, invasiones; violencias; terrorismo; narcotráfico, crimen organizado transnacional; pandemias; trata de personas; guerrillas; ataques cibernéticos; pornografía infantil; crisis económicas y financieras; conflictos marítimos y territoriales; entre otros. Y en el caso de los efectos del cambio climático, existen eventos que han involucrado a varias naciones. Como los huracanes Irma y María que tocaron tierra en el mes de septiembre del año 2017 afectando a 6 países caribeños y a Estados Unidos. El mismo año Harvey dañó el sur de la Unión Americana y a Puerto Rico. Recordemos la crisis humanitaria originada por estos fenómenos meteorológicos que orilló a miles de puertorriqueños a buscar asilo en Estados Unidos. La isla quedó casi destrozada y el gobierno norteamericano retrasó y limitó la ayuda. Los recientes incendios en 2019 en la selva Amazonas, que encendieron las alarmas en el mundo, aunado a un fuerte reclamo de la comunidad

<sup>6</sup> COMISIÓN SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA, *Human security now final report*, New York, CSH, 2003, p. 4.

<sup>7</sup> BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Paidós, Barcelona, España, 2007.

<sup>8</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Ed. Dependencia de Seguridad Humana/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios/ONU, Nueva York, 2012, p. 3.

internacional por la ausencia de acciones efectivas de las Naciones Unidas, de la tardía respuesta del gobierno brasileño de Jair Bolsonaro y de la inacción de las naciones que integran la selva. En este tema se ahondará más adelante.

### **1.1. Otras dimensiones de seguridad humana**

La novedad en la noción de seguridad humana, es que integra y concibe la dimensión individual y colectiva. Recupera y reconoce otras dimensiones personales, como las subjetivas, es decir, la cultura como mediador y elemento que permite explicar a las personas el riesgo, la seguridad y posibles adaptaciones y soluciones a los contextos de inseguridad que viven.

Ya que la seguridad humana tiene una condición universal, y busca garantizar la integridad personal y el derecho fundamental a la vida en el siglo XXI, no sólo es obligación de los estados, sino también de los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil velar por su cumplimiento, pero para ello es importante crear mecanismos de cooperación eficaces.

Las medidas propuestas por la ONU enfatizan que “la seguridad humana se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas, en particular de las más vulnerables, se ven gravemente amenazadas. Un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales, que, juntos proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos”<sup>9</sup>.

En el informe del año 1994 del PNUD sobre Desarrollo Humano junto con la seguridad humana se señalaron siete ámbitos relacionados a ésta: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad del medio ambiente, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política, que son los ejes bajo los cuales se articula. La Comisión sobre Seguridad Humana se encargó de perfeccionar y delinear estos componentes, de tal suerte que la seguridad humana se cumple si los siete elementos son cubiertos.

Para que la seguridad económica sea efectiva se requiere de un ingreso básico, como resultado de un trabajo remunerado. La seguridad alimentaria incluye abastecimiento inmediato económico y material de alimentos básicos<sup>10</sup>. Las dos nociones anteriores van de la mano, debido a que si una persona no tiene empleo le será difícil cubrir necesidades alimentarias, al menos que cuente con un seguro de desempleo decoroso. También nos lleva a la discusión y reflexión sobre la producción y cobertura de alimento en el mundo. Por ejemplo, hay regiones donde por cuestiones de violencia; desplazamiento; desastres naturales; por la falta de agua, insumos e infraestructura para sembrar, las personas no tienen que comer. Lo que nos lleva necesariamente al tema de la seguridad a la salud y el problema de la desnutrición. En países subdesarrollados, son los pobres quienes no tienen cobertura de salud, es decir, no tienen acceso a hospitales y medicamentos gratuitos, mueren por enfermedades curables, porque no fueron atendidas a tiempo o de manera adecuada. La mortalidad materna e infantil en estas naciones siempre ha sido

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>10</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Ed. FCE, México, 1994, p.

un problema y un reto que no ha sido del todo atendido. En pleno siglo XXI, en México se ha incrementado la mortalidad infantil, y el gobierno no ha atendido dicha problemática.

Conviene considerar que los efectos del cambio climático como la contaminación del agua y aire, desertificación de suelos, la escasez de agua, entre otros, están aumentando las tasas de mortalidad en el mundo. En las metrópolis, las enfermedades respiratorias están matando a millones, como en el caso de la polución en Ciudad de México, donde no existen registros reales y creíbles que den cuenta del impacto de la contaminación en los habitantes. Las enfermedades de la piel por exposición a agua contaminada por mineras, otras industrias o exposición al sol son otro de los efectos del cambio climático. La industrialización que produce polución del aire, comienza desde hace algunos años a convertirse en el gran reto de las políticas ambientales en metrópolis como Ciudad de México; Pekín en China; Yakarta en Indonesia, por citar algunos ejemplos.

En agosto del 2019, el presidente de Indonesia destacó la necesidad de crear otra ciudad para trasladar los poderes administrativos e incentivar a sus ciudadanos a migrar hacia la nueva urbe, con ello, pretenden reducir la contaminación en Yakarta. El país asiático enfrenta otros graves problemas, erupciones volcánicas, terremotos, maremotos como los del año 2018 en donde fallecieron alrededor de 1.500 personas, además de inundaciones en temporadas de lluvias y el avance del mar, por el aumento en los niveles del mar.

En el caso mexicano, el gobierno no ha logrado bajar los índices de contaminación del aire y contrariamente, incrementa e incentiva el parque vehicular, y la tala de árboles (ecocidios) va en aumento, dando prioridad a la construcción de metros, metrobús, torres de edificios y condominios, a pesar de que la Ciudad de México año con año se hunde 20 centímetros. En un examen minucioso de los problemas en la metrópoli, realizado por Octavio Solórzano y Teresa Portador, se señala que los megaproyectos urbanísticos realizados por transnacionales generan deforestación, cambio de uso de suelo, contaminación y desplazamiento de personas, entre otros graves problemas ambientales<sup>11</sup>.

La seguridad personal es otro de los ejes nodales de la seguridad humana y se vincula a la idea de que los individuos deben estar libres de amenazas físicas (como torturas); amenazas realizadas por otros países (guerras e intervenciones); amenazas de otros grupos, aquí se incluyen los conflictos étnicos, políticos y sociales; amenazas realizadas por otros individuos, un ejemplo actual es la violencia física, social y psicológica de las bandas del crimen organizado en México que denotan un estado fallido; o de las pandillas en Honduras y El Salvador que orillan a las personas a migrar o en su defecto las asesinan. De igual forma, se incluyen las amenazas a sectores vulnerables como niños, niñas, adolescentes y mujeres. Sin embargo, la seguridad personal se ve comprometida ante los peligros que provocan los desastres naturales incrementados por el cambio climático.

Otro elemento es la seguridad de la comunidad, en esta se circunscriben los grupos étnicos, pueblos indígenas, familias, comunidades religiosas, organizaciones cohesionadas y unificadas a partir de ciertos valores e identidades, lo que implicaría que la comuna otorga certidumbre y

<sup>11</sup> SOLÓRZANO, Octavio et. al., "Intento de privatización de espacios urbanos en el contexto de las políticas neoliberales: el caso de la Ciudad de México (2000-2018)", en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 9, Perú, 2018, pp. 59-81.

seguridad a sus miembros, y que el sentimiento de pertenencia los unifica. Por último, se incluye la seguridad política como aquella que debe garantizar la libertad -en toda su completitud- de los grupos e individuos, y el respeto a sus derechos humanos.

Hasta el momento, existen diversas interpretaciones sobre la seguridad humana que si bien son enriquecedoras han dado pie a falta de consenso que permitan acuerdos entre estados para dar soluciones concretas e integrales, de cara a garantizar la seguridad humana global. Sobre todo, cuando algunos estados anteponen la seguridad nacional antes que la seguridad de sus ciudadanos o de otras personas.

## 2. El cambio climático y la seguridad humana

Los primeros meses del año 2018 iniciaron con ondas de frío polar (denominados ciclones bomba) en Florida, Estados Unidos. En ese mismo año, los países nórdicos como Finlandia, Noruega, Suecia, por citar algunos, fueron sorprendidos durante el verano por olas de calor, llegando a temperaturas poco frecuentes en esas naciones, de 36 a 41 grados. Por supuesto, las consecuencias fueron terribles para las personas, sumado a incendios en algunos países como Suecia o Grecia, con terribles efectos sobre los ecosistemas y vidas humanas.

El cambio climático es una realidad, pese a los discursos que hablan de su inexistencia. Recordemos las declaraciones de Donald Trump cuando señaló que éste era un cuento chino y la postura de algunos gobiernos, como el del brasileño Jair Bolsonaro al reformar leyes para que ingresen industrias madereras y de soja en la selva del Amazonas. Por ejemplo, el Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea menciona que, en 2007, las Naciones Unidas recibieron solamente un llamamiento urgente de ayuda humanitaria relacionado con el cambio climático<sup>12</sup>.

¿Cuál es el punto de partida en la relación entre estados para el tratamiento y mitigación del cambio climático? ¿Qué mecanismos y directrices han adoptado? ¿Cuáles han sido los avances en dicha materia?

La década de los noventa, marca un parteaguas en términos del inicio de la gobernanza climática global con la adopción en el año de 1992 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en el contexto de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro. Ahí, comienzan las negociaciones internacionales entre los estados miembros y acuerdan que las Conferencias de las Partes serán los espacios idóneos para adoptar objetivos y acuerdos internacionales, con el objetivo de que las naciones se comprometan a mitigar el cambio climático, buscar, asignar y dotar financiamiento para lograrlo y adaptarse a los impactos negativos<sup>13</sup>.

¿Qué relación guarda el cambio climático y la seguridad humana? Se ha señalado que la mejor manera de considerar el cambio climático y su relación con la seguridad es precisamente que

<sup>12</sup> Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, *El cambio climático y la seguridad internacional*, Ed. Consilium/Comisión Europea: [https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es\\_clim\\_change\\_low.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es_clim_change_low.pdf). [Consultado el 16 de octubre de 2019]

<sup>13</sup> SOLÓRZANO, Octavio et. al., "La agenda global sobre cambio climático en el contexto de la globalización", en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2018, p. 29.

aumenta las posibilidades de amenazas, riesgos y peligros para las personas, para los ecosistemas, para el mundo y para la gobernanza global, es decir, tiene un efecto multiplicador. El documento *El cambio climático y la seguridad internacional* enfatiza que:

El núcleo del desafío es que el cambio climático multiplica la amenaza sobre países y regiones de por sí frágiles y proclives al conflicto. Los riesgos no son solamente de carácter humanitario, incluyen riesgos políticos y de seguridad que afectan directamente a los intereses europeos. Consecuentemente con el concepto de seguridad humana, muchos de los problemas relativos a la incidencia del cambio climático sobre la seguridad internacional están interrelacionados, por lo que requieren reacciones políticas globales<sup>14</sup>.

Solórzano y Portador coinciden en que los riesgos del cambio climático ameritan una perspectiva y solución global del problema. A lo largo de más de 26 años, desde la adopción en 1992 de la CMNUCC se han dado pasos que no han redituado en el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y el cambio climático<sup>15</sup>.

Los efectos del cambio climático en el mundo y particularmente en los países de primer mundo han dejado ver que los mecanismos de mitigación no han tenido los efectos esperados. Por otro lado, las naciones de primer mundo, carecen de dispositivos que reduzcan los resultados negativos de huracanes, sequías, incendios, tsunamis, sismos, etcétera. Así se demostró en los incendios en Suecia y Grecia.

Retos mayores enfrentan países emergentes, que ante los limitados recursos económicos y humanos que se destinan, y la falta de políticas de salvaguarda de personas ante catástrofes naturales, los efectos del cambio climático sobrepasan la capacidad de respuesta de los estados para bajar los índices de muertes y afectados por las secuelas. A pesar de la existencia de fondos de organismos internacionales y de naciones desarrolladas que aportan económicamente a países emergentes para solventar desastres. Aunque, por otro lado, el traslado de los recursos y su aplicación no se transparentan, lo que puede ser utilizado por las élites políticas para sus intereses particulares en detrimento de la ciudadanía.

El fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana es uno de los instrumentos para apoyar a países vulnerables, y fue establecido en 1999 por Japón y la Secretaría de Naciones Unidas. En 2007 se unieron Eslovenia, México, Grecia y Tailandia para financiar económicamente las acciones. Según el documento de Naciones Unidas, el fondo ha abordado situaciones de inseguridad humana complejas con inclusión en todos los ámbitos, sin embargo, aquí mencionaremos los relacionados con el cambio climático: 1) respuesta a las consecuencias multidimensionales de las amenazas relacionadas con el clima, 2) componentes económicos, ambientales y sociales de la inseguridad relacionada con la salud<sup>16</sup>. Este organismo indica que los proyectos financiados han fortalecido la capacidad de las comunidades para hacer frente a

<sup>14</sup> Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, *El cambio climático y la seguridad internacional*, Ed. Consilium/Comisión Europea: [https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es\\_clim\\_change\\_low.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es_clim_change_low.pdf). [Consultado el 16 de octubre de 2019]

<sup>15</sup> SOLÓRZANO, Octavio et. al., "La agenda global...", *op.cit.*, p. 29.

<sup>16</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La seguridad humana...*, *op.cit.*, p. 19.

las amenazas relacionadas con el clima y la recuperación, abordando la inseguridad relativa a los alimentos, la salud y la economía, y han prestado apoyo a la elaboración de mecanismos de respuestas locales y nacionales. El enfoque amplio e integrado según Naciones Unidas contribuye a reducir las consecuencias del cambio climático en las esferas social, política, económica y ambiental<sup>17</sup>.

## 2.1. La Selva Amazonas: el ejemplo de los efectos del cambio climático en la seguridad humana

Es un hecho que a medida que cambia el clima en el planeta, progresivamente la seguridad humana se verá amenazada. Gracias al avance científico se pueden hacer estimaciones sobre las consecuencias del cambio climático en un futuro, sin embargo, nos encontramos en un callejón sin salida, porque muchos efectos son irreversibles. Los informes y estudios no son alentadores.

Las conclusiones recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático presentadas en el informe del año 2019 enfatizan que las tendencias recientes de las emisiones y el nivel de ambición internacional que dejan patente las contribuciones determinadas a nivel nacional recogidas en el marco del Acuerdo de París se alejan de una trayectoria consecuente con la limitación del calentamiento a menos de 2°C. Esto significa que, si no se aumenta de forma urgente la ambición en materia de mitigación en los próximos años para reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030, el calentamiento global superará los 1,5°C en los próximos decenios y se producirá la pérdida irreversible de los ecosistemas más frágiles y una crisis tras otra afectarán a las personas y sociedades más vulnerables<sup>18</sup>.

Los recientes acontecimientos del año 2019 en la selva del Amazonas, son un claro ejemplo de la incapacidad de gobiernos para enfrentar estos graves problemas ambientales; a pesar de la importancia que la selva tiene para el mundo. Los gobiernos de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela que comparten la selva implementaron acciones tardías contra los incendios. Estas naciones tienen altos niveles de corrupción y justifican su inacción en la falta o ausencia de recursos económicos, materiales, humanos y logísticos para combatir las contingencias climáticas. Aunado, a lo anterior, han incentivado megaproyectos (hidroeléctricas y presas), la ganadería y la tala inmoderada para aprovechamiento de madera y para la siembra de soja, La apertura de rutas terrestres ilegales van en aumento, lo que acelera el proceso de degradación de la selva.

En estos países, la corrupción y el mal manejo de los recursos económicos orillan a que la labor para el combate de incendios lo realicen los militares o las fuerzas armadas, que carecen de conocimiento, estrategia y logística para combatir contingencias de tal magnitud y preservar la seguridad humana.

¿Por qué tomar como ejemplo el caso del Amazonas? La selva es geoestratégica para la preservación de la vida en el planeta y por ello, para la seguridad humana global, ya que alberga la mayor biodiversidad de la tierra y es uno de los pulmones más importantes, de ahí su relevancia.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>18</sup> GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT, *Réchauffement planétaire de 1,5° C*, Ed. OMM/PNUF, Francia, p.V. Traducción de la autora.

En el estudio realizado en 2016 por la WWF se explican pormenorizadamente las implicaciones que tiene para el planeta la pérdida de la biodiversidad en el Amazonas:

Este lugar alberga el bosque y sistema fluvial más grande del mundo. Conserva una décima parte de las especies del planeta. el vapor de agua que se libera del bosque genera “ríos voladores para la atmósfera, que influyen en los patrones de lluvia de las regiones central y sur de Sudamérica, y el carbono almacenado en la vegetación y los suelos es de importancia global para desacelerar el cambio climático”. Los valores del bioma amazónico y las razones prácticas y éticas de su conservación y manejo sostenible son muy claras<sup>19</sup>.

La destrucción del Amazonas tiene implicaciones que van más allá de las políticas internas y los mercados internacionales y que involucra impactos medioambientales más allá de las zonas colindantes. Los beneficios medioambientales a largo plazo que ofrece la selva tropical a Brasil, a sus habitantes y al mundo entero – y que se ven amenazados por la destrucción– son mucho más valiosos que el comercio de productos a corto plazo, sea en forma de soja para la elaboración de piensos para ganado o de maderas ilegales. Además de la pérdida de la función cíclica del agua, la deforestación pone en peligro el papel de la región como un vasto procesador de dióxido de carbono. En lugar de absorber y almacenar el excedente de CO<sub>2</sub> procedente de la atmósfera, la Amazonia se ha convertido ahora en una fuente importante de contaminación por CO<sub>2</sub> procedente de la quema de árboles y de la descomposición de la vegetación<sup>20</sup>.

Actores centrales en la conservación del Amazonas son los grupos indígenas que habitan en áreas naturales protegidas, y la lucha de los grupos ambientalistas que se concentran en esta parte del mundo.

Para la WWF, la conservación de la selva tiene que ver en el fondo con los derechos humanos y especialmente con los derechos de las sociedades indígenas, frágiles y aisladas, de continuar existiendo y de seguir estilos de vida que han escogido, brindándonos una rica y única variedad de idiomas, filosofías, conocimientos y habilidades. Conservar el Amazonas, y conservarla a escala, es por tanto un imperativo ético clave para el siglo XXI<sup>21</sup>.

Los últimos incendios que asolaron la selva amazónica desde enero hasta septiembre de 2019 ponen en peligro la biodiversidad y la vida en el planeta. Estas catástrofes se ampliaron porque el calentamiento global ha traído consigo la disminución de lluvias, factor que, conjugado a las olas de calor, el incremento de temperaturas y vientos fuertes contribuyeron a la expansión del fuego. Por otra parte, las prácticas de los agricultores de incendiar bosques para la agricultura y el pastoreo de ganado, fueron determinantes en el incremento.

Alrededor del 45% de los incendios se registraron en reservas indígenas y áreas de conservación ambiental, principalmente en la región sur, en los municipios de Lábrea, Apuí, Novo Aripuana, Boca do Acre, Manicoré y Humaité y en los estados del Amazonas, Mato Grosso y Pará.

<sup>19</sup> CHARITY, S. et. al. (eds.), *Amazonía vida. Informe 2016: un enfoque regional para la conservación en la Amazonía*, Ed. Iniciativa Amazonía Viva de WWF, Brasilia y Quito, 2016, p. 10.

<sup>20</sup> GREENPEACE, *Devorando la Amazonia*, Ed. Greenpeace Internacional en Holanda, Ámsterdam, Holanda, abril 2006, p. 21.

<sup>21</sup> CHARITY, S. et. al. (eds.), *Amazonía vida...*, op.cit., p. 41.



Diversos pobladores originarios como los Tenharim se movilizaron para apagar las intensas llamas. Asimismo, en la zona que comparte con Paraguay y Bolivia se registraron alrededor de 5.500 incendios de enero a agosto de 2019.

En las últimas décadas la demanda de soja en el mundo ha generado que bosques y selvas se talen para la siembra de este cultivo<sup>22</sup>. Brasil es un claro ejemplo. El problema de los grandes cultivos o monocultivos como la soja, es el uso extensivo (con avionetas) de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas y pesticidas) que además de contaminar ríos, lagunas y manantiales, contaminan y erosionan la tierra, a largo plazo trae un gran deterioro para los ecosistemas y la salud de los habitantes. La erosión del suelo provoca que los agricultores expandan la frontera agrícola en busca de nuevas tierras, talen árboles y abran caminos, haciendo más vulnerable la selva.

Según el informe de Greenpeace, detrás de la siembra de soja están tres gigantes de productos estadounidenses como Archer Daniel Midland (ADM), Bunge y Cargill, empresas que controlan el 60% de exportaciones de soja procedentes de Brasil. Estas transnacionales controlan tres cuartas partes de la trituración de soja en Europa. Mientras que Europa compra la mitad de la soja exportada desde el estado amazónico de Mato Grosso, donde se cultiva el 90% del producto<sup>23</sup>.

Otros factores intervienen en la vulnerabilidad del Amazonas: a) la fragilidad de las instituciones estatales, b) los cambios demográficos contribuyen a la expansión del crimen y la violencia, c) los modelos de desarrollo centrados en grandes proyectos de infraestructura, d) las fronteras porosas y de difícil monitoreo, e) la urbanización desordenada<sup>24</sup>. Así como la corrupción, la falta de una política ambiental de las naciones que convergen en la selva, de tal suerte que no garantizan la preservación. Por otro lado, los recursos económicos de organismos internacionales que contribuyen a la salvaguarda, son insuficientes.

Los delitos ambientales contribuyen de distintas maneras a la degradación. Así queda referido en el estudio elaborado por Adriana Erthal, *et. al.*:

Desde el punto de vista legal, los delitos ambientales constituyen una preocupación relativamente reciente. La ley de crímenes ambientales de Brasil fue aprobada en 1998; la de Bolivia en 1992. En Colombia, los delitos ya previstos fueron actualizados y se agregaron nuevas categorías en 2011. A pesar de que el concepto de delito ambiental varía entre los países amazónicos, algunos elementos en común han sido adoptados por los estados, ya que son reconocidos como crímenes sociales, porque afectan la existencia social y económica, atentan contra las materias y recursos indispensables para las actividades productivas y culturales; ponen en peligro las formas de vida autóctonas e implican la destrucción de sistemas de relaciones hombre-espacio<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> La tala ilegal también es otro problema en el Amazonas, pero esto es resultado de la demanda de madera en Estados Unidos, Europa y otros países del mundo.

<sup>23</sup> GREENPEACE, *Devorando...*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>24</sup> ERTHAL, Adriana, *et. al.*, *Los delitos ambientales en la cuenca del Amazonas: el rol de crimen organizado en la minería*, Ed. Programa El PAcCTO, Madrid, España, 2019, p. 13.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 14.

Un caso similar se presenta en la región amazónica peruana, denominada Madre de Dios, donde la minería ilegal de explotación de oro y sus efectos en el medioambiente y salud de los habitantes, así como la asociación de estos delitos ambientales con actividades del crimen organizado han sido analizados. Así lo detallan Erthal *et. al.*:

Los cambios en la región demuestran como un complejo ecosistema de organización, redes e individuos alrededor de la minería ilegal puede perjudicar a la sociedad en varios niveles, desde individuos a comunidades y ciudades. De forma más amplia, tales actividades contribuyen al cambio climático, sobre todo los patrones de lluvia cada vez más impredecibles, al mismo tiempo que el cambio climático intensifica transformaciones demográficas a través de la migración<sup>26</sup>.

La relación entre delitos ambientales y crimen organizado ha sido estudiada en años recientes. Aunque las implicaciones sociales están enmarcadas y asociadas a trata de personas, prostitución, explotación laboral y sexualidad infantil. La “fiebre del oro” en la amazonia peruana atrae precisamente a estos grupos criminales. Lo que muestra otra arista de la inseguridad y los riesgos que traen eventos de tal magnitud. Esto significa que a las personas no sólo se les vulneran sus derechos humanos, sino que los efectos directos que provoca el mercurio que desechan las mineras también afecta la vida y la salud de habitantes y la biodiversidad.

A nivel regional, se necesita una mejor cooperación en varios frentes. Primero, existe la necesidad de un mayor intercambio de conocimientos y de información a través de las fronteras, a fin de rastrear las conexiones transnacionales que ayudan a impulsar a las principales organizaciones delictivas en la región. Tal cooperación debe englobar no solamente inteligencia, sino operativos, prevención, combate a la falsificación de documentos, modalidades de investigación económica y del cibercrimen. La cooperación bilateral debe incluir a los equipos conjuntos de investigación, incluso específicamente contra la minería ilegal, y es importante apoyar operaciones conjuntas y coordinadas multisectoriales de prevención e interdicción<sup>27</sup>.

No obstante, en el pasado se han creado mecanismos de cooperación entre países. En 1990 Brasil creó el Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM) que incorpora a la seguridad nacional el tema de la seguridad ecológica y las preocupaciones estratégico-militares con respecto al tráfico internacional de drogas, y garantizar la seguridad del espacio aéreo. En 1997 el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, denominado Grupo de Río, presentó una propuesta ante la Organización de los Estados Americanos para crear un instrumento capaz de facilitar la cooperación regional contra el tráfico ilícito de armas<sup>28</sup>.

Pese a los instrumentos y acuerdos establecidos en cooperación. Los países que comparten el Amazonas reaccionaron de manera lenta y tardía. Fue hasta el 6 de septiembre de 2019 que firmaron el “Pacto de Leticia”. A lo anterior, se suma la política anti-ambientalista de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, que legalizó las actividades mineras en zonas indígenas y ha culpado de los incendios a las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan preservando y cuidando los ecosistemas en la región.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 35

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 13

Las declaraciones del ministro brasileño y su tardía respuesta al problema originaron multitudinarias protestas en Brasil y en otras partes del mundo. Una vez más, la sociedad global se manifestó a favor de salvar la selva. Mientras que la presión internacional contra esta nación sudamericana no se hizo esperar y encendió las alarmas en el mundo. No es la primera vez que la sociedad global se hace presente y rechaza las desatenciones de algunos estados en el tema del calentamiento global.

[...] la sociedad global se manifestó del 18 al 21 de septiembre de 2014 a favor de la protección del planeta, exigiendo el desmantelamiento de la industria militar y la finalización del fracking, en la antesala de la Cumbre sobre Cambio Climático de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. En las manifestaciones, participaron organizaciones, sindicatos, colectivos, Organización No Gubernamentales en 160 países (Alemania, Bolivia, Francia, Estados Unidos, México, Turquía, Australia, España, Inglaterra, Colombia, India, entre otros). Las marchas fueron denominadas en Estados Unidos “*People’s Climate March*”<sup>29</sup>.

A decir de Solórzano, la sociedad global es un nuevo actor emergente que se ha posicionado con demandas y acciones específicas en torno a problemas y temas globales, como las crisis económicas que han afectado los órdenes internacionales, económicos, políticos, ambientales, culturales, sociales e identitarios, más allá de las fronteras del estado<sup>30</sup>.

Las protestas de la sociedad fueron un factor clave para presionar a sus gobiernos. Algunas naciones hicieron públicas sus declaraciones de rechazo a la tardanza del gobierno brasileño, por no aplicar rápidamente protocolos y evitar que los incendios se propagaran. En agosto de 2019 de cara a la cumbre del G-7, el presidente francés Emmanuel Macron dijo que lo del Amazonas era una crisis internacional. Mientras que, las naciones del G-7 reunidos en Biarritz, Francia decidieron dar su apoyo económico y donar 20 millones de dólares para labores contra incendios; como parte de una primera etapa de colaboración con los países afectados.

## 2.2. El cambio climático en la agenda global

En el contexto de los incendios en el Amazonas y los incendios de octubre y noviembre de 2019 en California, diversos mandatarios han declarado su desacuerdo en torno a la decisión del gobierno de Donald Trump de retirarse del Acuerdo de París, esta declaración la había realizado desde el arranque de su campaña, pero su administración la confirmó a inicios de junio de 2017. Lo anterior muestra el fracaso del multilateralismo, si tomamos en cuenta que Estados Unidos es el segundo país que emite más gases de efecto invernadero, el primero es China y el tercero es India. A la fecha el Acuerdo ha sido suscrito por 185 naciones. Este instrumento es importante porque entre sus prioridades está buscar los mecanismos para reducir los gases de efecto invernadero que provocan las alteraciones en el clima.

Recordemos que la agenda global del cambio climático tiene sus antecedentes históricos en la Enmienda Doha aprobada en el año 2013 y el Acuerdo de París aprobado en el año 2015 en

<sup>29</sup> SOLÓRZANO, Octavio *et. al.*, “La agenda global...”, *op.cit.*, p. 39.

<sup>30</sup> SOLÓRZANO, Octavio, “La sociedad global como actor emergente en el proceso de globalización”, en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 3, núm. 1, enero-julio, Chile, 2019, pp. 14.

el contexto de la COP 21, el cual entró en vigor en el año 2016<sup>31</sup>.

El retiro efectivo del Acuerdo de París de Estados Unidos entrará en vigor el 4 de noviembre de 2020, después de las elecciones presidenciales de la casa blanca. Este país ha rechazado el acuerdo porque –argumenta– afectaría su economía y frenaría el crecimiento económico. Una vez más, el factor económico que busca soluciones a corto plazo se establece como prioridad dejando de lado los efectos negativos que el modelo económico neoliberal genera a mediano y largo plazos en el medio ambiente, en la vida y salud de las personas. Sin embargo, continúa la esperanza de que la Unión Europea y China se mantengan en dicha agenda global, es probable que el dragón asiático tome la batuta.

No obstante, el interés de otros países por el tema de los efectos del cambio climático va en aumento. La última COP 24 se celebró en Katowice (Polonia) del 2 al 14 de diciembre de 2018, participaron alrededor de 200 representantes de diversas naciones para acordar las directrices enmarcadas en el Acuerdo de París (2015). Es la tercera vez que Polonia alberga la Cumbre Climática, además Katowice es una de las ciudades altamente contaminadas por las industrias dedicadas a la explotación de carbón. Las protestas fueron el preámbulo de la cumbre, y se replicaron en otros puntos del globo terráqueo; como en Bruselas, donde exigieron al gobierno de Bélgica que cumpliera lo pactado en el Acuerdo de París y que tomara medidas para reducir el calentamiento global. En Berlín se demandó el fin de la explotación del carbón. Recordemos que Polonia es santuario de la explotación del carbón en la Unión Europea.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de la COP 24 tenía como objetivo central crear la reglamentación para instrumentar los 29 artículos del Acuerdo de París en 2020. Sin embargo, los representantes de los gobiernos de Estados Unidos, Rusia, Kuwait y Arabia Saudita rechazaron el Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) en donde alertan que son insuficientes los compromisos de los diversos gobiernos y mencionan que los compromisos deben concentrarse en mantener la temperatura por debajo del 1.5 C.

De cara a la cumbre climática del año 2019, con antelación se había definido que la sede sería Chile. Pero las protestas multitudinarias realizadas en octubre y noviembre de este año debido a las políticas neoliberales implementadas por el presidente chileno Sebastián Piñera tuvieron como saldo veinte muertos y cientos de heridos, eventos que orillaron al gobierno a cancelar la COP 25 en diciembre y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico a realizarse en noviembre de 2019.

A finales de octubre de 2019 se anunció que la nueva sede de la cumbre climática será Madrid, España y se realizará del 2 al 13 de diciembre de 2019. En su momento, se propuso que Brasil acogiera la cumbre, pero con el arribo a la presidencia de Jair Bolsonaro el 29 de octubre de 2018 se canceló dicha posibilidad, ya que el mandatario tiene “ideas” similares a Donald Trump, en cuanto a su postura sobre el cambio climático.

La COP 25 será de gran relevancia, porque se busca comprometer a más naciones en la

<sup>31</sup> SOLÓRZANO, Octavio *et. al.*, “La agenda global...”, *op.cit.*, p. 31.

reducción de los gases de efecto invernadero y reglamentar los procesos de implementación del Acuerdo de París, dichas medidas se implementarán a los años subsecuentes. Por otro lado, el acuerdo es limitado porque no busca reducir el calentamiento global totalmente, sino que éste se mantenga en niveles que se puedan controlar.

## Conclusiones

La seguridad humana tiene alcances limitados en el plano real, en primera instancia cuando está patrocinada por la Organización de Naciones Unidas, ya que ésta opera bajo esquemas, medidas y acciones de la post Guerra Fría, tampoco tiene mecanismos democráticos, donde tengan eco e incidencia las propuestas de algunas naciones, por ejemplo, las propuestas de los países emergentes y sociedad civil global no tienen un respaldo efectivo en la entidad. Contrariamente, el organismo en algunos casos ha avalado, patrocinado, promovido y justificado injerencias militares con los consecuentes genocidios y etnocidios, promoviendo los nuevos neocolonialismos y poniendo en riesgo la seguridad humana, que en términos discursivos defiende. Por ello, es necesario una reestructuración de la ONU, para que la noción de seguridad humana como paradigma y como medida tenga efectividad.

Otro posicionamiento que debería acoger la ONU es la crítica y la necesidad de un cambio de modelo económico neoliberal que degrada ecosistemas, pone en jaque la seguridad humana e impacta negativamente en las sociedades. El organismo se ha concentrado solamente en mencionar los efectos que originan la crisis global climática, pero no alude a las causas que originan ésta. Por ejemplo, en la Cumbre del Milenio del 2000 se propuso el objetivo de disminuir la pobreza, solución que obligadamente amerita una reflexión y crítica al neoliberalismo como política económica que genera e incrementa la pobreza y marginación a nivel mundial. El neoliberalismo también incide y afecta de manera significativa en los sistemas políticos, sociales, económicos, militares y culturales.

A veinticinco años del planteamiento de la ONU y su propuesta de seguridad humana es urgente un balance sobre los alcances que ha tenido el concepto, y si las estrategias de actuación y las directrices implementadas en las políticas mundial y en las domésticas han tenido los efectos esperados. Este balance necesariamente obligaría, en un primer momento, a evaluar y valorar las limitaciones, y por otro lado, reestructurar las políticas y criterios de cara a obtener resultados positivos que garanticen la seguridad de las personas y del planeta. Por otro lado, el papel tradicional de la ONU como mediador y como ente imparcial está dejando mucho que desear, ya que en algunos eventos ha favorecido a ciertos países, y en algunos temas no ha tenido una postura firme.

La demanda de seguridad necesariamente se les debe continuar exigiendo a los estados y al sistema internacional. Por otro lado, se deben crear mecanismos para sancionar a los países que generen mayor contaminación. Ya que los países que contaminan más, conservan un discurso de ayuda humanitaria y económica a los habitantes de países pobres, pues serán quienes sufran los efectos directos del cambio climático, pero no implementan políticas ambientales para que las industrias dejen de contaminar. En este tenor, Estados Unidos ha declarado públicamente su salida del pacto, en caso de lograr la reelección Donald Trump seguirá apartado de los mecanismos bilaterales y multilaterales de la cumbre climática, argumentando que impacta negativamente el crecimiento económico, por ello, sigue incentivando el uso de carbón.

La seguridad humana debe ir acompañada de otros elementos como la paz, justicia, dignidad, protección al medio ambiente y derechos humanos. Lejos están las potencias de proporcionar seguridad si existe una constante amenaza de guerra nuclear o de llevar a cabo invasiones militares, por ello, es importante, enfatizar en el desarme. Otro factor que empaña la seguridad humana son los desastres naturales incrementados por el cambio climático, éstos aumentan los riesgos, peligros y amenazas para la seguridad y paz global, además ponen en entredicho y cuestionan la efectiva gobernanza global.

Una de las proposiciones que incluye la definición de seguridad humana pensada en términos de los nuevos elementos que se le han integrado, pero que poco ha sido examinado y tomado en cuenta como argumento en los paneles internacionales, es precisamente, el de la ética. Esta noción debe ser considerada tanto para argumentar la necesidad de crear las condiciones de seguridad humana, como para salvaguardar la biodiversidad del planeta, por las razones expuestas anteriormente.

Sería interesante, que, así como algunas propuestas novedosas emanadas de los pueblos indígenas de países andinos, tales como el Buen Vivir y el Vivir Bien, están contribuyendo a exigir que en las constituciones reconozcan que la naturaleza es sujeto de derecho. Que, de la misma manera, se exija que las naciones del mundo modifiquen sus leyes de cara a la conservación y preservación de la biodiversidad, de los ecosistemas, del planeta y de los seres humanos en su totalidad. En este sentido, las Naciones Unidas deberían crear mecanismos y acciones para salvaguardar la vida de los ambientalistas y para sancionar de manera efectiva los asesinatos de defensores ambientalistas en todo el planeta.

Asimismo, los estados, las Naciones Unidas y otros organismos supranacionales deberían salvaguardar los grandes pulmones planetarios, selvas y ecosistemas contra megaproyectos que degradan el medio ambiente, como los implementados en el Amazonas o como el megaproyecto Tren Maya que el gobierno mexicano busca implementar en el sureste mexicano, el cual no solamente degradaría el medio ambiente y atentaría contra la biodiversidad de la región, sino que pondría en riesgo la seguridad humana de los pobladores y de la sociedad mundial, ya que uno de las regiones que afectaría es la selva Lacandona, principal pulmón de México. ●

---

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, Andrea, "La seguridad humana: ¿Debate sin futuro? El Estado del debate en las Naciones Unidas", en ROJAS, Francisco, *Seguridad humana: nuevos enfoques* (Editor), Ed. FLACSO/CAF, San José Costa Rica, 2012, pp. 55-74.
- CHARITY, S., DUDLEY, N., OLIVEIRA, D., STOLTON, S. (Editores), *Amazonía vida. Informe 2016: un enfoque regional para la conservación en la Amazonía*, Ed. Iniciativa Amazonía Viva de WWF, Brasilia y Quito, 2016.
- COMISIÓN SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA, *Human security now final report*, New York, CSH, 2003.
- Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, *El cambio climático y la seguridad internacional*, Ed. Consilium/Comisión Europea: [https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es\\_clim\\_change\\_low.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/30860/es_clim_change_low.pdf). [Consultado el 16 de octubre de 2019]
- ERTHAL, Adriana; PELLEGRINO, Ana Paula; PORTO Carol y BRASIL, Lycia, *Los delitos ambientales en la cuenca del Amazonas: el rol de crimen organizado en la minería*, Ed. Programa El PAcCTO, Madrid, España, 2019.
- GREENPEACE, *Devorando la Amazonia*, Ed. Greenpeace Internacional en Holanda, Ámsterdam, Holanda, abril 2006.
- GROUPE D' EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT, *Réchauffement planétaire de 1,5° C*, Ed. OMM/PNUE, Francia.
- IPCC, "Working Group II Contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report



- Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers”, 6 de abril de 2007: <http://www.ipcc.ch/SPM6avr07.pdf>. [Consultado el 1 de octubre de 2019]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, Ed. Dependencia de Seguridad Humana/Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios/ONU, Nueva York, 2012.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Ed. FCE, México, 1994.
- ROJAS, Francisco, “Presentación”, en ROJAS, Francisco, *Seguridad humana: nuevos enfoques (Editor)*, Ed. FLACSO/CAF, San José Costa Rica, 2012, pp. 5-8.
- SOLÓRZANO, Octavio, “La sociedad global como actor emergente en el proceso de globalización”, en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 3, núm. 1, enero-julio, Chile, 2019, pp. 13-34.
- SOLÓRZANO, Octavio y PORTADOR, Teresa, “La agenda global sobre cambio climático en el contexto de la globalización”, en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2018, pp. 27-43.
- SOLÓRZANO, Octavio y PORTADOR, Teresa, “Intento de privatización de espacios urbanos en el contexto de las políticas neoliberales: el caso de la Ciudad de México (2000-2018)”, en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 9, Perú, 2018, pp. 59-81.
- UNITED NATIONS TRUST FUND FOR HUMAN SECURITY, *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*, Ed. ONU, Nueva York, 2009.





# Seguridad humana y feminismo: “El cuestionamiento principal que desde el feminismo se ha hecho a la seguridad humana ha sido el que se mirare al ser humano como un ser universal, desde una mirada androcéntrica”

## ENTREVISTA A MARÍA VILLELLAS ARIÑO\*

\* Entrevista realizada por Ángel GONZÁLEZ NAVAS

### Presentación.

El concepto de seguridad humana comparte con los estudios feministas sobre seguridad su enfoque alternativo a las visiones tradicionales de la seguridad, de orientación básicamente realista. En ambos casos se busca superar al estado como referente único y a lo militar como sector principal de la seguridad. Pero este objetivo compartido no ha impedido que el concepto de seguridad humana haya tenido carencias a la hora de aplicar el enfoque de género, tanto en su construcción teórica como en su aplicación práctica. De los cuestionamientos feministas a la seguridad humana y, en general, de la aproximación a la seguridad desde una perspectiva feminista hablamos con María Vilellas Ariño, experta en género y seguridad de la Escola de Cultura de Pau.

María Vilellas Ariño es investigadora del Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona desde 2003. Está especializada en el análisis de género de los conflictos y los procesos de paz y en la Agenda sobre Género, Paz y Seguridad. Además, forma parte de la sección española de la Women's International League for Peace and Freedom.

**La aplicación del enfoque de género en las cuestiones de seguridad es uno de los aspectos más importantes y retadores para el análisis de seguridad en la actualidad, tanto desde una perspectiva interna como en el ámbito internacional. De hecho, desde el feminismo se han hecho muchas críticas a los enfoques tradicionales en los estudios de seguridad, pero también a los más alternativos. En este sentido, ¿cuáles son las problemáticas que en tu opinión tienen más relevancia a la hora de incluir el enfoque de género a los estudios de seguridad?**

En primer lugar está el propio reconocimiento de que el enfoque de género es un enfoque válido para abordar las cuestiones de seguridad, considerando que la perspectiva feminista es relevante. Porque desde los enfoques más *mainstream*, tradicionales y hegemónicos sigue sin considerarse que la perspectiva de género sea una perspectiva válida, menos aún si se hace desde una mirada feminista. Hay una

### Formato de citación recomendado:

ENTREVISTA A MARÍA VILLELLAS ARIÑO, “Seguridad humana y feminismo: El cuestionamiento principal que desde el feminismo se ha hecho a la seguridad humana ha sido el que se mirare al ser humano como un ser universal, desde una mirada androcéntrica”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 209 - 213.

falta de reconocimiento de que el feminismo académico sea un enfoque relevante. Quizá desde enfoque más críticos sí que hay un poco más de reconocimiento, pero falta conocimiento sobre cómo hacerlo, por parte de personas que no son expertas en este ámbito o que no han decidido adoptar esta perspectiva de forma activa. Por tanto, sólo quienes adoptan la mirada feminista o el enfoque de género se sirven de estas propuestas metodológicas o analíticas.

Si entramos ya un poco más en lo que sería el contenido o en las cuestiones que son objeto de análisis, el feminismo ha tratado de hacer una interpretación de la seguridad que sea relevante para la vida de las mujeres, y también de las personas que tienen identidades de género que no son las normativas. Entonces la cuestión clave sería cómo hacer esos análisis relevantes para la vida de las mujeres. Esto es algo muy importante y desde los enfoques no feministas se sigue sin incorporar esta mirada. Hay que considerar que si abordamos la seguridad desde una perspectiva feminista, la mirada debe poner en el centro lo relacional, la interdependencia y la vulnerabilidad, que son ideas o conceptos que generalmente no están en los enfoques tradicionales sobre seguridad. Ser capaces de integrar estos conceptos como centrales para entender la seguridad es un reto importantísimo.

Por otra lado, y quizá esto es más compartido por la seguridad humana, debe considerarse que el estado puede ser agente de seguridad, pero también de inseguridad. Y para muchas personas, y muchas mujeres, el estado no es garante de seguridad. Esta desmitificación del estado, sacándolo del centro del análisis y considerándolo como un sujeto generador de inseguridades es también un reto muy importante. Otra cuestión relevante es la incorporación del cuestionamiento de la división entre los espacios públicos y privados. Los enfoques hegemónicos analizan la seguridad en el ámbito público, pero no en el privado. Y sabemos que el ámbito privado es un espacio muy inseguro para las mujeres, en el que se producen las principales amenazas a la seguridad de las mujeres y de las niñas. Y sin embargo el espacio privado no se analiza desde el prisma tradicional de seguridad.

***Como experta en la Agenda sobre Género, Paz y Seguridad, ¿qué cuestiones de la misma consideras más importantes en la actualidad?***

Si hablamos de manera específica de esta agenda, de todas las resoluciones y herramientas aprobadas por el Consejo de Seguridad y que luego los gobiernos y la sociedad civil han ido adoptando y expandiendo, la propia implementación de los compromisos adquiridos es nula. No se ha implementado esta agenda. Naciones Unidas y los gobiernos se comprometen, por un lado a garantizar la participación activa de las mujeres en todos los esfuerzos de construcción de paz y seguridad. Eso no se ha conseguido en absoluto. Las mujeres siguen participando de manera tangencial, minoritaria y coyuntural. Y esto por supuesto tiene consecuencias a la hora de resolver los problemas que afectan a las mujeres cuando se produce un proceso de paz, como la violencia de género o la violencia sexual en los conflictos armados, o cuestiones más estructurales vinculadas a la pobreza o la exclusión económica, que son en todos los casos una fuente muy fuerte de inseguridad.

Por otro lado, hay un reto importantísimo que es el de conseguir recursos para esta implementación. Porque los gobiernos no están dedicando recursos para esta agenda. Dedicar cantidades importantes de retórica, porque esto mejora su imagen como actores internacionales

comprometidos con la igualdad de género, pero a la hora de la verdad se han aprobado muchísimos planes de acción nacional por parte de estados de todos los continentes, pero muy pocos van acompañados de recursos económicos específicos que permitan dar un contenido a esta agenda. Esta falta de recursos demuestra que no es una prioridad política y que se está haciendo una utilización por parte de la comunidad internacional de esta agenda para mejorar la imagen. Quizá hay un compromiso, pero muy vago y retórico, y poco real.

En el ámbito de la participación es quizá en el que están los retos más importantes, porque las mujeres siguen sin participar en las negociaciones de paz. Hubo un pico de participación en los años 2015 y 2016, con los procesos de paz en Colombia y Filipinas. Pero una vez que se firmaron esos acuerdos de paz concretos las mujeres están totalmente ausentes de las mesas de negociación. Las mujeres de la sociedad civil siguen exigiendo estar presentes en las negociaciones de paz, siguen haciendo propuestas, pero los actores protagonistas de estos procesos de paz no las incluyen de manera significativa, con capacidad de tener incidencia.

Por otro lado, hay un ámbito muy importante que es el que tiene que ver con la protección. No tanto desde una mirada tradicional, de las mujeres como seres a los que proteger de agresiones, que podríamos interpretar como una mirada patriarcal tradicional de los hombres garantes de la protección a las mujeres, si no la protección que garantice la participación activa de las mujeres como actores políticos. Estamos viendo la situación de las defensoras de derechos humanos a nivel internacional, que es una situación de enorme complejidad y muchísima vulnerabilidad, lo que conlleva la privación de sus derechos a la participación política, porque conviven con constantes amenazas, tanto en el caso de defensoras de los derechos de las mujeres, defensoras de los derechos ambientales o defensoras de los derechos de los colectivos con identidades sexuales no normativas, como el activismo LGTBI.

Estos son algunos de los retos más importantes en lo que se refiere a la implementación de esta agenda, que es algo diferente a cuales son los retos en el ámbito de los estudios feministas sobre seguridad, aunque muchas veces sean retos que van de la mano. Es diferente como, en el plano teórico, el reto es que los estudios sobre seguridad legitimen la mirada feminista como una perspectiva de análisis válida, frente a los retos más concretos de la aplicación de la Agenda de Género, Paz y Seguridad sobre el terreno. También es cierto que el hecho de que en ambos planos, el de reflexión teórica y el de acción política, haya tantos retos denota que todavía la mirada feminista y la práctica política feminista siguen en una situación de exclusión, aunque en los últimos años hayan ganado mucha visibilidad y mucha fuerza.

### ***¿Cómo consideras que es la relación de esta agenda con otras auspiciadas por Naciones Unidas, como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?***

Fue una pena que cuando se aprobaron los ODS no hubiera una vinculación explícita entre el ODS 16 (Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas) con la Agenda de Género, Paz y Seguridad. Esto no quiere decir que en la implementación del ODS 16 no haya aportes de esta agenda, que lleva en marcha desde el año 2000. En estos veinte años se ha hecho un trabajo muy importante, especialmente desde la sociedad civil, con propuestas muy concretas sobre cómo conseguir sociedades más pacíficas, que pasan por conseguir la igualdad de género. Para conseguir una sociedad segura y pacífica hay que poner mucho énfasis en conseguir la igualdad de género,

el empoderamiento de las mujeres, la participación de las mujeres, el acceso a todos los ámbitos sociales, políticos y económicos. En definitiva, una participación plena de las mujeres es caminar hacia una sociedad segura y pacífica. Es verdad que sí se avanzó en la formulación de un objetivo específico sobre la igualdad de género (ODS 5), pero se podía haber hecho un vínculo mucho más fuerte entre las dos agendas y no se hizo. Esto es una muestra más de que la Agenda de Género, Paz y Seguridad sigue siendo marginal en los discursos políticos. En cualquier caso, caminar de la mano es caminar hacia una mejor implementación de los ODS, por lo que sería muy importante hacerlo. La agenda de los ODS es muy relevante para las organizaciones feministas que trabajan a nivel internacional en el ámbito de la paz y la seguridad, pero quizá en el otro lado no pasa lo mismo: los actores que trabajan en paz y seguridad sin un enfoque fuerte de género, no conocen la Agenda de Género, Paz y Seguridad.

***La seguridad humana puede analizarse como uno de los enfoques alternativos sobre la seguridad que trata de superar su tradicional estado centrismo y su atención casi exclusiva a las cuestiones militares. Por ello se centra en el ser humano, promoviendo que tenga una vida libre de miedo y necesidades. Pareciera, por tanto, que es un concepto muy adecuado para acercarse a las problemáticas de las mujeres, tanto desde el punto de vista de la violencia (evitar el miedo), como de sus derechos sociales (evitar la necesidad). ¿Cree que en la aplicación de este concepto ha sido así?***

Desde los orígenes seguridad humana y estudios feministas sobre seguridad han ido bastante de la mano, teniendo un debate interesante, fructífero y muy complementario. Son dos miradas muy complementarias. El cuestionamiento principal que desde el feminismo se ha hecho a la seguridad humana ha sido el que se mirare al ser humano como un ser universal, desde una mirada androcéntrica. Es decir, tomando a los hombres como la definición de ese sujeto universal en torno al cual pensar la seguridad, ignorando por tanto las necesidades de seguridad específicas que puedan tener las mujeres y las niñas o, de manera más reciente, otros sujetos como la población LGTBI. Algunas feministas vienen a decir que la propuesta de seguridad humana es interesante pero sigue sin funcionar, por lo que desde el feminismo sería interesante profundizar en qué aportaciones específicas se pueden hacer. En este sentido, como ya se apuntaba antes, hay que partir de la idea de la interdependencia, de la vulnerabilidad y de la seguridad como una construcción social relacional. Es decir, a partir de las relaciones humanas que promuevan la cooperación y la confianza, otra manera de construir seguridad que no esté basada en la desconfianza y en la protección frente a las amenazas, sino reconociendo que los seres humanos en sí mismo son vulnerables y es a partir de esta vulnerabilidad que podemos construir seguridad.

Para las mujeres la inseguridad es un continuo, que va desde la inseguridad en el ámbito privado, cotidiano y doméstico, que es donde se empieza a construir la inseguridad, y de ahí se traslada a las inseguridades en el ámbito público, que se sostienen porque está legitimado que el ámbito privado sea un ámbito de inseguridad. Ahí tanto seguridad humana como seguridad feminista tienen un terreno de reflexión conjunta interesante, porque a veces el feminismo se ha centrado preferentemente en problemáticas muy específicas como la violencia de género y la violencia sexual, y quizá no ha reflexionado tanto sobre otros tipos de violencia, que con el enfoque de seguridad pudiera reforzarse y complementarse. Ahora, con todo la problemática de seguridad medioambiental, el feminismo y las miradas desde la ecología política tienen un ámbito muy fructífero de debate y relación, que ya se están dando muchos frutos, con todo lo relativo al

ecofeminismo.

En resumen, el enfoque de seguridad humana y el enfoque de seguridad feminista son muy complementarios, para nada contradictorios, pero tal vez a la seguridad humana le ha faltado apropiarse más de la perspectiva de género para enriquecer sus reflexiones en torno a lo que es la inseguridad, dónde se construye y cómo afecta a la población de manera más específica, huyendo de una mirada universalista que deja fuera perspectivas importantes. ●

---



# El trabajo en resiliencia de las organizaciones de la sociedad civil: “El concepto de resiliencia tiene mucha utilidad para enfrentarse a una nueva realidad, pero el riesgo de ser utilizado políticamente”

## ENTREVISTA A LOURDES BENAVIDES\*

### Presentación.

El concepto de resiliencia se ha popularizado enormemente en los últimos años. Proveniente de la física, la ecología y la psicología, se ha incorporado en los últimos quince años a los ámbitos del desarrollo y la acción humanitaria, especialmente a raíz de la adopción del marco de acción de Hyogo, un documento firmado y aprobado en 2005 en esta ciudad japonesa por 168 países, con el objetivo de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. En estos años, las organizaciones internacionales, las agencias nacionales de cooperación, así como los diferentes gobiernos nacionales, regionales y locales, han asumido el concepto en su discurso y su intervención en terreno. Por citar algunas manifestaciones de esto, el concepto de resiliencia aparece dieciocho veces en resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que aprobó en 2015 la Agenda 2030 y veintiuna veces en la declaración de la Unión Europea que estableció en 2017 el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil también se han sumado a este proceso. En esta entrevista conversamos con Lourdes Benavides del trabajo de Oxfam en el ámbito de la resiliencia y sobre algunas críticas que se le han hecho a este concepto.

### ¿Cuál es la visión de Oxfam sobre el concepto de resiliencia? ¿Cómo se aplica a su intervención con las comunidades con las que trabajáis?

Oxfam entiende la resiliencia como la capacidad de las personas de ver realizados sus derechos frente a un contexto que cada vez conlleva más riesgos de crisis, volatilidad, incertidumbre. Frente a la realidad que vivimos ahora, frente al cambio climático pero también frente a otras crisis sociales o políticas, no se pueden hacer las cosas como se hacían hasta ahora, no se puede hablar de desarrollo como lo hablábamos hasta ahora. Se debería hablar de desarrollo sostenible y resiliente. La necesidad de tener en cuenta todos estos riesgos e incertidumbre a la que todas las personas hacemos frente, hace falta prepararse. Oxfam propone un marco teórico<sup>1</sup>, una especie de teoría del cambio,

<sup>1</sup> Puede consultarse en el documento “El futuro es nuestra elección. Marco y Guía de Oxfam para un desarrollo resiliente”:

### Formato de citación recomendado:

ENTREVISTA A LOURDES BENAVIDES, “El trabajo en resiliencia de las organizaciones de la sociedad civil: El concepto de resiliencia tiene mucha utilidad para enfrentarse a una nueva realidad, pero el riesgo de ser utilizado políticamente”, en *Relaciones Internacionales*, n° 43, 2020, pp. 215 - 218.

\* **Lourdes BENAVIDES**, Coordinadora de la Red de Oxfam de Gestión de Conocimiento en Resiliencia. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos Miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Ciencias Empresariales por el Instituto de Administración y de Gestión de la Universidad Católica de Lovaina. Lleva más de 20 años trabajando en temas relacionados con la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, especialmente en el continente africano.

Entrevista realizada por **Ángel GONZÁLEZ NAVAS**

que sirve de guía a las personas que trabajan directamente con comunidades para alcanzar un desarrollo más resiliente. Y básicamente ese marco teórico está basado en el trabajo con todos los actores locales, en procesos de cambio social inclusivos y participativos, que permitan fortalecer capacidades<sup>2</sup> a todos los niveles -personales, comunitarias, institucionales, y en todos los ámbitos: la capacidad de absorción, entendida como la capacidad de protegerse, enfrentar y sobreponerse a una crisis, como una catástrofe natural; la capacidad de adaptación, que serían los ajustes intencionados, con conocimiento de los riesgos, para adaptarse y cambiar anticipadamente ante esa realidad; y la capacidad de transformación, que es una de las más importantes y la que distingue a Oxfam de otras visiones sobre resiliencia, que implica la transformación de las relaciones sociales y políticas, la reducción de las causas del riesgo, vulnerabilidad y desigualdad, para que los más vulnerables tengan la posibilidad de dejar de estar tan expuestos a los riesgos.

***¿Crees que la resiliencia corre el riesgo de ser otra moda pasajera en los ámbitos del desarrollo y la acción humanitaria o te parece un concepto que tiene potencialidad para ser un paradigma en este campo?***

Es un concepto que sin duda se ha puesto de moda; cada vez se habla más de resiliencia, aunque ha existido siempre. Es un concepto que se importa de otras disciplinas, inicialmente de la física, para describir la capacidad de los materiales de volver a su ser una vez que sufren un cambio, o del mundo de la biología. También la psicología lleva tiempo refiriéndose a él como la capacidad que tienen las personas de superar experiencias traumáticas. Ahora se ha trasladado este concepto al mundo de lo social, pero creo que tiene su razón de ser en un contexto de cada vez mayor volatilidad e incertidumbre. En el caso del cambio climático, no cabe duda de que todas hacemos frente a riesgos cada vez más frecuentes e intensos, riesgos de diverso tipo debido a los efectos del calentamiento global. Más concretamente, hablar de riesgos y resiliencia tiene especial sentido en muchos lugares del mundo, donde la pobreza extrema y la desigualdad exponen a comunidades enteras de forma exagerada (migración urbana descontrolada, sequías recurrentes, zonas costeras expuestas a la subida del nivel del mar, etc.). En el Sahel, en el Sudeste Asiático, en las islas del Pacífico, en Centroamérica, entre otros, hablar de resiliencia es algo que tiene mucho sentido para Oxfam. Tiene sentido y ayuda además a incorporar esta realidad a los cambios sociales, económicos y políticos que tenemos que hacer para conseguir realizar los derechos y alcanzar el bienestar de todas las personas. Si bien, es verdad que, como otras visiones o enfoques que tienen cierto éxito y se hacen visibles en todos los sitios, son susceptibles de ser interiorizados, transformados o instrumentalizados de una manera o de otra, y esto ya está pasando. En mi opinión tiene mucha utilidad para enfrentar esta nueva realidad pero es verdad que tiene el riesgo de ser utilizado políticamente por unos o por otros.

***En este sentido de los riesgos de instrumentalización, ¿qué opinas de la inclusión en la agenda social de conceptos, muchas veces promovidos desde operadores gubernamentales, como el de resiliencia, que tratan de condicionar u orientar el trabajo de los organismos internacionales, las agencias de desarrollo, los gobiernos locales, pero también el de las organizaciones de la sociedad civil?***

---

<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/604990/ml-resilience-framework-guide-120416-es.pdf?sequence=3>

<sup>2</sup> Una explicación más detallada del trabajo de Oxfam sobre capacidades en el ámbito de la resiliencia puede verse en el documento "Absorción, adaptación, transformación. Capacidades de resiliencia": <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620178/gd-resilience-capacities-absorb-adapt-transform-250117-es.pdf?sequence=11>



Es verdad que es un concepto que ha sido incluido en el discurso de gobiernos, organismos multilaterales, o donantes. En muchas ocasiones, se ha instrumentalizado de la siguiente manera: se ve la resiliencia como ese espacio en el que convergen la acción humanitaria y el desarrollo. A esto se añade también la agenda de paz y seguridad, como en el caso de la Unión Europea. De ahí solo hay un pequeño paso para enlazar el enfoque de resiliencia con el freno a las migraciones africanas hacia Europa, por ejemplo. Y este es un riesgo en el que también estamos incluidos, de alguna manera, las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, hace unos días, Oxfam publicó un informe sobre el fondo fiduciario de la Unión Europea para África<sup>3</sup>. Estos fondos financian el fortalecimiento de la resiliencia de comunidades en las zonas del Sahel, el Norte y el Cuerno de África. La investigación muestra cómo la ayuda oficial al desarrollo está cada vez más vinculada al deseo de Europa de frenar las migraciones irregulares, y de llegar a acuerdos con los estados africanos sobre la repatriación de sus nacionales. El marco teórico de Oxfam no incluye la pata de la paz en su visión. Otros sí consideran que tienen que estar los tres elementos juntos, para una visión de resiliencia más amplia que incluye los estados frágiles, los conflictos o las emergencias complejas.

***Precisamente de esto quería preguntarte, aunque has adelantado algo en tus respuestas. ¿Qué te parecen algunas críticas al concepto de resiliencia, como las que ven en él un dispositivo neoliberal destinado a gobernar las poblaciones del sur (y del norte) o las que lo vinculan a objetivos de control y reducción de la movilidad humana?***

Son críticas legítimas porque es cierto que ha habido una instrumentalización del concepto, que se ha usado para dar respuesta al crecimiento de los movimientos migratorios hacia Europa, respondiendo a intereses europeos y no a objetivos de mejora del bienestar y desarrollo en contextos adversos, desde el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y la dignidad humana. Más recientemente, vemos que aparece otro concepto relevante, el triple nexo, que está usándose cada vez más y, de alguna manera, podría acabar por sustituir o seguir al de resiliencia.

***Explícanos el concepto de triple nexo.***

No es nada nuevo, es más un nuevo nombre para hablar de cuestiones de las que llevamos hablando cuarenta años: el continuum humanitario o la vinculación de la ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo. Se refiere a todas las formas que hemos tenido de intentar evitar el trabajo en silos en el ámbito de la cooperación internacional, para no ir los humanitarios por un lado, los de desarrollo por otro y los de construcción de paz por otro, coordinando esas agendas, planificando conjuntamente, haciendo estrategias y seguimientos comunes, etc. En este proceso, tienen un papel cada vez más fuerte los gobiernos y las organizaciones de los países receptores de la ayuda, vinculado a todo lo relativo a la armonización y la alineación con las políticas nacionales, etc. Esta “nueva” agenda está surgiendo con mucha fuerza, vinculada a iniciativas como el *New Ways of Working* de Naciones Unidas, la reforma de esta institución, o el *Grand Bargain* de donantes y organizaciones internacionales aprobado en la Cumbre Mundial Humanitaria de 2016 para comprometer mayores fondos a través de organizaciones nacionales y locales. Al final es seguir hablando de lo mismo, pero la diferencia es que parece que esta vez sí se están dando pasos para conseguir cambios institucionales, cambios de las formas de trabajar, en la planificación y financiación. Da la sensación de que realmente hay una voluntad de cambio

<sup>3</sup> Se trata del Informe “El Fondo Fiduciario de la UE para África: Atrapado entre la política de ayuda y las políticas migratorias”: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620936/bp-eu-trust-fund-africa-migration-politics-300120-en.pdf?sequence=1>

sistémico, pero habrá que esperar para comprobarlo. Mi sensación es que en la Unión Europea el triple nexo de alguna manera puede ser una continuidad al concepto de resiliencia, porque la resiliencia también pretende romper silos entre diferentes ámbitos.

***Para terminar quería preguntarte por temas de género. ¿Cuál es el impacto de las cuestiones de género en el trabajo sobre resiliencia? ¿Crees que en las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil están bien introducidas las cuestiones de género?***

En el caso de Oxfam, después de que se redactara el marco teórico sobre desarrollo resiliente, se detalló toda la parte de justicia de género en resiliencia<sup>4</sup>. La idea básica es que en ningún momento puedes plantear cambios para un desarrollo más resiliente si no tienes en cuenta a la mitad de la población. Los riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan las mujeres son distintos. Además, las normas sociales discriminatorias hacen que las comunidades sean menos flexibles y, por ello, más vulnerables a los cambios. Para un desarrollo resiliente, se necesita a toda la sociedad para aumentar las capacidades y gestionar el cambio; no hacerlo supone asumir mayores riesgos. En otras palabras, sin las mujeres no vas a conseguir nunca un desarrollo resiliente. Más recientemente, en Oxfam estamos dando un paso más, que va a necesitar de un esfuerzo muy grande para aterrizar la teoría en la práctica, y es hablar de una verdadera transformación, basada en principios feministas. Es decir, de un análisis mucho más en profundidad de los desequilibrios de poder y de las normas sociales discriminatorias, usando la perspectiva del feminismo. Por ejemplo, esto está ayudando a reforzar todo el trabajo con organizaciones de derechos de las mujeres a nivel local.

En la práctica, la problemática principal que te encuentras en proyectos de resiliencia es que las mujeres no tienen voz y no participan en los procesos de cambio social, con lo que sus necesidades y vulnerabilidades no se tienen en cuenta. No participan en la planificación, ni en la implementación, no se llevan a cabo análisis de poder y género. Por ejemplo, en Filipinas, el tifón Haiyán en 2013 mostró las debilidades de los planes de preparación a desastres de algunas comunidades costeras, muy vulnerables a los tifones que anualmente sufren. En esos planes, los roles estaban muy diferenciados y ligados a roles tradicionales. Las mujeres tenían un rol definido, que era básicamente cuidar y evacuar a los niños, y los hombres se dedicaban a salvar los recursos productivos, como los aperos y barcos para la pesca, etc. Se inició un proceso multiactores, un trabajo conjunto, participativo e inclusivo, para reconfigurar las estrategias comunitarias de adaptación, preparación y reducción de riesgos de desastres. El identificar las vulnerabilidades particulares de cada grupo y también las capacidades de todos y todas y su potencial contribución a la comunidad en su conjunto permite transformar completamente esos roles y construir planes comunitarios mucho más eficaces (y justos). Las comunidades se han convertido en comunidades más resilientes gracias a la incorporación de una mirada de género; esto a su vez ha permitido importantes transformaciones en las relaciones entre hombres y mujeres. ●

---

<sup>4</sup> Véase el documento "Justicia de género en resiliencia. Permitiendo el pleno rendimiento del sistema": <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620376/gd-gender-inequality-resilience-071117-es.pdf?sequence=4>

# Movilidad y seguridad humanas en la frontera sur de Europa: ¿Es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos?

ÁNGEL GONZÁLEZ NAVAS\*



FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*, Palgrave McMillan, Cham, 2019, pp. 211

BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA*, Palgrave McMillan, Cham, 2018, pp. 257.



## Introducción

El 15 de marzo de 2011 se iniciaba la guerra civil en Siria. Unos meses después, a finales de 2011, la guerra de Irak terminaba oficialmente con la salida de las fuerzas norteamericanas del país. Este conflicto, que comenzó en marzo de 2003 con la invasión del país por Estados Unidos, se desarrolló en paralelo con el conflicto armado en Afganistán (2001-2014), iniciado a su vez como respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001 por parte de Al Qaeda. Aunque las tropas norteamericanas abandonaran Irak en diciembre de 2011, en octubre de 2014 volvieron como parte de la coalición internacional contra el Estado Islámico, con acciones también en la vecina Siria. En el caso de Afganistán, a pesar del fin oficial del conflicto, un contingente de tropas estadounidenses continuó como apoyo al ejército afgano y además, en el año 2015 se inició la misión de OTAN Apoyo Decidido. Además del despliegue militar en estos tres países, Estados Unidos tiene actualmente tropas activas en Yemen, Libia, Somalia y Níger. El total de militares estadounidenses en el exterior se estima en unos 200.000.<sup>1</sup> Por no hablar sólo de la mayor súper potencia del mundo, podemos mencionar que Francia tiene desplegados 4.000 militares en cinco países del Sahel (Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad) y otros 1.200 en Siria e Irak;<sup>2</sup> y España está presente en diecisiete misiones en el exterior con 2.800 militares y guardias civiles desplegados, siendo algunos de estos países el escenario

\* Ángel GONZÁLEZ NAVAS,

Profesor asociado de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III y candidato a doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha trabajado durante más de quince años en temas de desarrollo, migraciones y derechos humanos.

<sup>1</sup> BBC MUNDO, "Los 7 países en los que Estados Unidos oficialmente realiza operaciones militares", 17 de marzo de 2018: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43438533> [Consultado el 12 de febrero de 2020]

<sup>2</sup> VILLAREJO, Esteban, "El imponente despliegue militar de Francia: más de 30.000 militares en cinco 'esferas' de influencia", en ABC, Blog Por tierra, mar y aire, 21 de enero de 2018: <https://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/internacional/francia-despliegue-militar.html> [Consultado el 12 de febrero de 2020]

de conflictos armados, como República Centroafricana, Mali, Somalia, Irak y Afganistán.<sup>3</sup>

¿Cuál es la finalidad de esta enumeración de conflictos armados con participación estadounidense, francesa o española en los últimos veinte años? Mostrar como la conflictividad internacional se encuentra en máximos históricos.<sup>4</sup> Esta situación unida a otras, como el aumento de los gobiernos autoritarios, la persistencia de situaciones de pobreza de diversos niveles o el recrudecimiento de las consecuencias ambientales del cambio climático, hacen que en muchas partes del mundo las poblaciones se enfrenten a constantes vulneraciones de derechos humanos, ya sean civiles, políticos, sociales, económicos, culturales o ambientales, con lo que la opción de dejar su hogar para buscar un lugar que sea seguro para la persona y su familia es muchas veces la única opción. Así, en los últimos años se ha producido el mayor desplazamiento de personas desde la Segunda Guerra Mundial, con 70 millones de personas, de las cuales casi 30 millones corresponden a refugiados o solicitantes de asilo, y el resto son desplazados internos. En este contexto, la movilidad humana no es un hecho coyuntural,<sup>5</sup> es una circunstancia estructural y, por tanto, las respuestas políticas que se articulen para gestionar este proceso deben ser también estructurales.

En este artículo vamos a reflexionar sobre las respuestas políticas que se han dado a la movilidad humana en la Unión Europea, especialmente en relación con la frontera sur del continente, tratando de contestar a una pregunta: ¿es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos? Para esta reflexión nos vamos a ayudar de la revisión de dos libros recientes que se ocupan del análisis de la convergencia entre la seguridad humana y la movilidad de personas en ese amplio espacio geográfico que abarca la frontera sur europea, el Mar Mediterráneo y la región MENA.<sup>6</sup> En el caso de la monografía de Susana Ferreira, una de las conclusiones a las que llega sobre la respuesta de la Unión Europea a la crisis humanitaria es que “se ha centrado principalmente en las políticas de control de la migración para gestionar la movilidad humana”, aunque la autora defiende que “su enfoque debería haber sido más global e integral, a través de la adopción e implementación de una estrategia integral de gestión de la migración que abarque sus diversas dimensiones”<sup>7</sup>. En el caso del libro colectivo editado por Marion Boulby y Kenneth Christie, se señala en su introducción que la “respuesta proteccionista de los estados receptores contribuye a la inseguridad y vulnerabilidad de los migrantes al limitar el acceso al empleo, la protección y las redes de seguridad social”<sup>8</sup>. Como vemos ambos libros son críticos con la respuesta política dada desde la Unión Europea, así que este ensayo de revisión bibliográfica no puede sino ir por el mismo camino.

## I. Una revisión teórica sobre la gestión de la movilidad.

Los primeros capítulos del libro de Ferreira intentan construir un marco teórico sobre las cuestiones

<sup>3</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, “Misiones en el exterior”, Nota informativa en la Web del Ministerio: [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/) [Consultado el 12 de febrero de 2020]

<sup>4</sup> Y sólo hemos nombrado los conflictos mediáticos y recientes. Si vemos, por ejemplo, el tradicionalmente olvidado continente africano podemos encontrar conflictos armados en países como Burundi, Mali, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia o Sudán del Sur.

<sup>5</sup> En este ensayo usaremos principalmente el término movilidad por ser más inclusivo, al abarcar las conocidas como migraciones económicas y los casos de búsqueda de asilo y refugio. Obviamente, al ser un ensayo de revisión bibliográfica, cuando las autoras de las obras revisadas usen otros conceptos (migración, asilo) los reproduciremos de esa forma.

<sup>6</sup> Oriente Medio y Norte de África, por sus siglas en inglés.

<sup>7</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration in Europe's Southern Borders*, Palgrave McMillan, Cham, 2019, p. 2.

<sup>8</sup> BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA*, Palgrave McMillan, Cham, 2018, p. 18.

relacionadas con el gobierno de la movilidad (capítulo dos) y la gestión de las fronteras (capítulo cuatro), así como con los desafíos actuales que presenta la migración transnacional (capítulo tres). Como señala la autora, aunque sólo un 3,5% de la población mundial está en movimiento, la realidad es que la movilidad humana en el siglo XXI, quizá por ser un fenómeno creciente, se ha convertido en un punto prioritario de la agenda política internacional. Además, a medida que se intensifica, “su gobernanza se vuelve cada vez más compleja, dada su naturaleza dinámica, ya que abarca una variedad de procesos, movimientos y situaciones que interactúan entre sí”<sup>9</sup>. En este contexto aparece la cuestión de la gobernanza global, un concepto no exento de críticas,<sup>10</sup> que puede entenderse como “un modo de auto organización, que es una regulación de las relaciones independientes a nivel transnacional”, que tiene carácter “bilateral, multilateral o global” y que se lleva a cabo “mediante el establecimiento de instituciones de gobernanza (como organizaciones internacionales, procesos de integración regional u organizaciones no gubernamentales, entre otros) o la firma de actos y acuerdos normativos”<sup>11</sup>.

En este punto es interesante como la autora aboga por pasar del control migratorio a una gestión multilateral del fenómeno, que más que restringir la movilidad humana la organice,<sup>12</sup> reflejando un punto de equilibrio entre gobernanza, libertad y control.<sup>13</sup> Esta gestión migratoria debería articularse con la adopción de un régimen internacional sobre movilidad humana, un ámbito que con la excepción de la parte de asilo y refugio vinculada a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, no ha sido desarrollado. Las causas de la ausencia de regulación internacional sobre esta materia pueden encontrarse en “cuestiones de soberanía, conflictos de intereses entre estados, asimetrías entre las regiones y países de origen y destino o incluso en la complejidad del fenómeno migratorio”<sup>14</sup>. Aunque la autora ve inviable hacerlo a nivel global, si apunta a una solución regional europea, atribuyendo a la Unión Europea “la responsabilidad de adoptar un conjunto de principios rectores para garantizar una estrategia de gestión de la migración que salvaguarde los derechos humanos de los migrantes” y abogando por “la adopción de un conjunto de estándares legales mínimos, con respecto a la migración ilegal, para certificar que los migrantes en situaciones vulnerables tienen derecho a una protección mínima que salvaguarde su dignidad mientras insisten en un enfoque de migración migratoria regulada y controlada”<sup>15</sup>.

En el libro, no obstante, se echan de menos dos menciones dentro de la arquitectura internacional sobre la movilidad humana. Una está perfectamente justificada por razones temporales. El libro se redactó fundamentalmente con datos hasta 2017, aunque hay algunas referencias puntuales sobre 2018, y por eso es lógico que no recoja el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado por Naciones Unidas en diciembre de 2018. Este documento, también hay que señalarlo, carece de vinculación legal y nació con el rechazo de países como Estados Unidos, Italia o Australia. Además, tras la llegada al poder de Jair Bolsonaro se anunció que Brasil abandonaría el pacto. La otra ausencia es la de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de

<sup>9</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration... op. cit.*, p. 9.

<sup>10</sup> *Ibidem.* p. 12

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>15</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration... op. cit.*, p. 26.

todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, un tratado internacional de Naciones Unidas adoptado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo en 1990, que sí es vinculante desde que entrara en vigor en 2003, pero que no ha sido firmado por ningún país de norte: Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea, Australia, Japón o Corea no han firmado el tratado, así como tampoco lo han hecho los estados petroleros del Golfo Pérsico, otro gran polo de atracción de migrantes. Este tratado sí es comentado en el libro colectivo coordinado por Boulby y Christie, que es considerado como una llamada de atención “para que todos los estados sigan prácticas no discriminatorias con respecto a todos los migrantes, legales o irregulares”, aunque también se señala que “aún no ha sido ratificado por la mayoría de los estados miembros”<sup>16</sup>.

## 2. La respuesta de Unión Europea a la crisis humanitaria.

En ambos libros la cuestión de la respuesta de la Unión Europea a la crisis humanitaria producida en los últimos años ocupa un lugar relevante. En el caso de la monografía editada por Boulby y Christie, el capítulo nueve trata de “analizar las respuestas políticas a la crisis de refugiados”, preguntándose “si ha habido un fallo sistémico en la forma en que los países responden a estas crisis y desastres humanitarios”<sup>17</sup>. Uno de los aspectos que ha condicionado esta respuesta es el proceso de securitización de las migraciones, que ha tenido como consecuencia “un cambio en las políticas de asilo y migración hacia una legislación más restrictiva y un mayor control fronterizo”<sup>18</sup>. En Europa el proceso de securitización se produce en dos niveles, a través de elementos discursivos utilizados como “instrumentos políticos destinados a movilizar a la audiencia a través de mensajes populistas y/o nacionalistas” y mediante la “creación de agencias de seguridad y políticas europeas sobre migración”, como FRONTEX, la agencia europea de vigilancia costera y fronteriza cuyos objetivos principales son “supervisar los movimientos migratorios, analizando la capacidad de los estados miembros para hacerlos frente; proporcionar apoyo a las operaciones de búsqueda y rescate; [...] brindar apoyo a los procedimientos de solicitud de asilo y a las operaciones de retorno forzoso; y ayudar a otras agencias, como Europol y Eurojust, en la lucha contra el crimen organizado transfronterizo y el terrorismo”<sup>19</sup>.

También Ferreira se ocupa de la cuestión de la securitización de las migraciones, siendo interesante la enumeración que hace para contestar a la pregunta de cuándo la movilidad humana es una amenaza para la seguridad y la estabilidad. En este sentido, se recogen varias situaciones en las que los migrantes pueden ser percibidos como amenazas:

“(1) como una amenaza a la relación entre el país de origen y el país de destino (especialmente cuando se opone al régimen del país de origen); (2) como una amenaza política o riesgo para la seguridad del país de destino; (3) como una amenaza a la cultura o identidad dominante; (4) como un problema social y económico para el país anfitrión; (5) como instrumentos de amenaza contra el país de origen; y (6) como una amenaza para la seguridad humana”<sup>20</sup>.

Volviendo a las consecuencias que ha tenido la securitización de las migraciones en las

<sup>16</sup> BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security...* *op. cit.*, p. 15.

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 199.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 206.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 206.

<sup>20</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration...* *op. cit.*, p. 36.

políticas europeas, hay que destacar como la Agenda Europea de Migración de 2015 presentaba dos tipos de respuesta a la problemática migratoria, “una respuesta humanitaria, con respecto a la seguridad de los refugiados, y una respuesta de control fronterizo, con respecto a la seguridad de los estados” miembros de la Unión Europea. Respecto a la primera respuesta, su buscaba “evitar nuevas muertes de migrantes en el mar [...]; el reasentamiento seguro de migrantes regulares en Europa; mejorar la reubicación solidaria de refugiados”, así como la mejora de la financiación de los Programas Regionales de Protección y Desarrollo, para “responder mejor a las necesidades de terceros países para garantizar la protección de los refugiados que cruzan las fronteras”<sup>21</sup>. En cuanto a la segunda respuesta, la nueva agenda sobre migración,

“tiene como objetivo mejorar la financiación de los estados miembros más afectados ubicados en las fronteras exteriores de la Unión Europea; fortalecer el papel de Europol y lanzar la Política Común de Seguridad y Defensa para luchar mejor contra las redes criminales de los contrabandistas; y para crear puntos críticos en los países de la Unión Europea más afectados para identificar, registrar y registrar rápidamente a los migrantes que llegan”<sup>22</sup>.

Pero una vez analizadas las medidas tomadas por la Unión Europea en los años 2015, 2016 y 2017<sup>23</sup> se llega a la conclusión de que la respuesta humanitaria llegó demasiado tarde y con un alcance demasiado pequeño, una conclusión que, paradójicamente, da título al capítulo. Las políticas europeas han tenido un alcance pequeño para “aquellos que continúan viviendo sin condiciones dignas de vida, en Grecia, Italia, Turquía o en algunos países de los Balcanes, mientras esperan que sus solicitudes de asilo” sean aceptadas y han llegado demasiado tarde para “todos los que se ahogaron en el mar Mediterráneo porque Europa no pudo crear un pasaje seguro para ellos”. El mayor logro de las políticas de la Unión Europea ha sido la disminución de las llegadas, en lo que puede interpretarse como el triunfo del desaliento a venir a Europa. Pero esto demuestra que “el núcleo humanitario” europeo no pasó la prueba, ya que “las personas que necesitan ayuda continúan llegando a Europa porque, incluso si saben que no son bienvenidas y pueden no sobrevivir al viaje, no ven ninguna otra solución para sus vidas”<sup>24</sup>.

En el libro de Ferreira también analiza la respuesta europea a la crisis humanitaria. Tras presentar en el capítulo cinco una visión general de la política migratoria de la Unión Europea desde finales de los años 70 del siglo pasado hasta la actualidad, con especial atención al marco jurídico-político, en el capítulo seis, se aborda la estrategia de gestión de fronteras de la Unión Europea. Como primer punto de esta cuestión aparece la creación de la Europa fortaleza, vinculada al establecimiento del espacio Schengen que produjo un “cambio en la comprensión de la frontera, tanto conceptual como funcional”, pasando de una frontera física a una virtual, y afectando a las distinciones entre inclusión/exclusión y dentro/fuera. De esta forma, “las actividades de vigilancia permiten la posibilidad de transferir funciones de control fronterizo en el exterior al interior del país, mientras que al mismo tiempo la frontera se está trasladando más lejos a los países vecinos”<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security...* *op. cit.*, p. 209.

<sup>22</sup> *Ibidem.* p. 209.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 209-219.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>25</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration...* *op. cit.*, p. 87.

Este traslado de la frontera a terceros países nos lleva a un tema esencial en la gestión de la movilidad humana en la actualidad, la externalización de fronteras. Efectivamente, “la desterritorialización y la externalización de fronteras han llevado a una subcontratación de la gestión de fronteras”, dando lugar a un escenario en el que “no solo las agencias fronterizas y las empresas de defensa, sino también las empresas privadas” se ocupan de este asunto, con “grandes inversiones para ‘defender’ las fronteras de la Unión Europea de personas no deseadas, mediante la construcción de nuevos muros fronterizos y vallas o desarrollando herramientas innovadoras de control y vigilancia”<sup>26</sup>. Finalmente, también se presenta el caso de FRONTEX como ejemplo de la institucionalización de la gestión de fronteras en la Unión Europea, presentando sus principales herramientas de vigilancia de fronteras e intercambio de información, pero también sus limitaciones.

### 3. Un estudio de caso cercano: las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Por su cercanía, hemos elegido el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, incluido en la monografía de Ferreira, para ilustrar en la práctica un caso de gestión migratoria. Ferreira utiliza también el caso de la isla italiana de Lampedusa, y en el libro editado por Boulby y Christie hay análisis específicos para el Líbano (capítulo siete), Palestina (capítulo cinco) y Turquía (capítulo seis). Por falta de espacio nos ocuparemos de ellos, aunque alguno aparece tangencialmente en el punto de conclusiones. El caso de las ciudades de Ceuta y Melilla tiene numerosas peculiaridades que condicionan la forma en que se gestiona la movilidad humana hacia ellas. En primer lugar son los únicos lugares en los que hay una frontera terrestre entre un país europeo y un país africano, frontera que es, además, una de las más desigual del mundo. Por ejemplo, el PIB per cápita de Melilla es de 18.533 euros frente a los 1.913 euros de la ciudad marroquí vecina de Nador. Esta desigualdad provoca el contrabando de bienes por personas marroquíes, convirtiéndose en un componente vital para la economía de estas ciudades y también de la región norte de Marruecos. Además, estas ciudades autónomas no están sujetas al espacio Schengen.

Su situación geográfica hizo que desde finales del siglo XX se convirtieran en refugio de muchos migrantes subsaharianos que querían llegar a Europa. Esta circunstancia hizo que a mediados de los años noventa se construyeran las vallas fronterizas, lo que transformó el carácter de las dos ciudades, porque como dice Ferreira citando a López Sala,<sup>27</sup> se convierten “al mismo tiempo en un área de espera y un muro de contención, donde el juego de lo político y las fuerzas policiales tiene implicaciones que afectan el modelo de movilidad y gestión de la frontera exterior de la Unión Europea”<sup>28</sup>. Otra de las circunstancias especiales en este caso es el papel que juega Marruecos, tanto por el trato que dispensa a los migrantes rechazados por España, con numerosas violaciones de derechos humanos documentadas, como por el uso político que hace de la cooperación migratoria con España, en función del estado de las relaciones bilaterales, debido a circunstancias como las cuotas pesqueras, el conflicto del Sahara Occidental o las relaciones con la Unión Europea. Además del maltrato de las autoridades marroquíes a los migrantes subsaharianos, el elemento más importante en relación con los derechos humanos son las llamadas devoluciones en caliente, que acaban de ser respaldadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, tras una sentencia previa

<sup>26</sup> *Ibidem.* pp. 102-103.

<sup>27</sup> LÓPEZ SALA, Ana María, *Donde el Sur confluye con el Norte: Movimientos migratorios, dinámica económica y seguridad en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos*, Documentos CIDOB Migraciones 24, Barcelona, julio de 2012.

<sup>28</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration... op. cit.*, p. 181.



que las rechazaba.<sup>29</sup>

### Conclusiones: retos para un análisis comprensivo de la movilidad humana.

La primera consideración de este punto debe ser para contestar a la pregunta con la que lo iniciábamos: ¿es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos? La respuesta es que debería serlo, pero el análisis de las políticas europeas lleva a la conclusión que, de momento, no se ha conseguido. Para poderlo conseguir, es destacable la propuesta que hace Ferreira de desarrollar unos

“estándares mínimos (legales, políticos y sociales), con respecto a la migración irregular (incluidos los refugiados y solicitantes de asilo), para garantizar que los migrantes en situaciones vulnerables tengan derecho a una protección mínima para salvaguardar su dignidad mientras se mantiene una estrategia de regulación y control movimientos migratorios”<sup>30</sup>.

El segundo aspecto que hay que destacar es la necesidad de superar el característico eurocentrismo en el análisis. Para ello es de agradecer que uno de los libros analizados contenga estudios de caso de fuera de Europa, destacando el análisis de Jordania, que es un país que acoge a más de un millón de personas refugiadas provenientes de Siria, con los desafíos a la seguridad humana que esto supone para la población siria, pero también para la jordana.<sup>31</sup> En otros contextos hay ejemplos similares, como Uganda y Etiopía en África, que acogen respectivamente a 1.100.000 y 900.000 personas. En el caso de Uganda, la mayoría proviene de la República Democrática del Congo, mientras que en Etiopía hay poblaciones significativas de Sudán del Sur, Somalia, Sudán y Eritrea. En el caso de Etiopía hay que destacar la reciente aprobación de una ley que permite a estas personas trabajar, moverse por el país y abrir una cuenta bancaria, lo que supone una de las normativas más progresistas de África.<sup>32</sup>

Otra cuestión importante es la existencia de colectivos en situación de extrema vulnerabilidad, un tema que se aborda en el capítulo tres del libro editado por Boulby y Christie par el caso de niños, niñas y jóvenes, ya que en los procesos de movilidad humana se da una “situación precaria” de estos colectivos que se manifiesta de forma “diferenciada y necesita ser considerada”<sup>33</sup>. Aunque no se mencione con demasiado detalle en el libro, se podría hacer un análisis equivalente sobre la situación de la mujer, mucho más expuesta a la trata de personas y a la violencia sexual. Finalmente hay que referirse al papel central de los medios de comunicación en esta temática, apelando a su responsabilidad a la hora de transmitir ciertos discursos. No debemos olvidar que “el discurso de los medios sobre inmigrantes y refugiados tiene un alto impacto en la configuración de las percepciones y opiniones”<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ, GABRIELA, “El Tribunal de Estrasburgo cambia de criterio y avala las devoluciones en caliente”, en eldiario.es, sección Desalambre, 13 de febrero de 2020: [https://www.eldiario.es/desalambre/Estrasburgo-devoluciones\\_en\\_caliente-derechos\\_humanos\\_0\\_994951426.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Estrasburgo-devoluciones_en_caliente-derechos_humanos_0_994951426.html) [Consultado el 13 de febrero de 2020]

<sup>30</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration...* *op. cit.*, p. 195.

<sup>31</sup> BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security...* *op. cit.*, pp. 157-176.

<sup>32</sup> LA VANGUARDIA, “Etiopía da ejemplo con los refugiados”, 18 de enero de 2019: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190118/454191360418/etiopia-ejemplo-refugiados-derecho-trabajar.html> [Consultado el 12 de febrero de 2020]

<sup>33</sup> BOULBY, Marion y CHRISTIE, Kenneth (eds.), *Migration, Refugees and Human Security...* *op. cit.*, p. 52.

<sup>34</sup> FERREIRA, Susana, *Human Security and Migration...* *op. cit.*, p. 137.



LOBASZ, Jennifer K., *Constructing human trafficking: Evangelicals, feminists, and an unexpected Alliance*, Palgrave Macmillan, 2019, 210 pp.

ALEJANDRA DORIA MAURY\*

En 2020, se cumplen veinte años de la firma en Palermo de la Convención de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, así como diecisiete años de la ratificación de su Protocolo (2003), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En este marco, los estados parte adoptarán las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Convención de Palermo, que se erige como instrumento internacional que aborda todos los aspectos de la trata de personas.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la meta 8.7 urge a los gobiernos a tomar medidas inmediatas y efectivas para acabar con el trabajo forzoso, la esclavitud moderna y la trata de seres humanos, así como el trabajo infantil en todas sus formas. Según estimaciones de la Organización Mundial del Trabajo y *Walk Free Foundation*<sup>1</sup>, más de 40 millones de personas son víctimas de alguna forma moderna de esclavitud y ésta es un gran negocio para los delincuentes, pues se calcula que genera 150.000 millones de dólares al año, convirtiéndose en el tercer negocio ilícito más lucrativo detrás del tráfico de

drogas y el de armas.

En este contexto, el concepto de trata de seres humanos –*human trafficking*– ha sido objeto de muchos debates, enriquecidos tanto por académicos como por los profesionales que se enfrentan a esta problemática, cuya definición ha tenido efectos en la identificación y atención de las víctimas de trata. Las posiciones están entre las que limitan el concepto enfatizando la comercialización de mujeres y niños por motivos de explotación sexual y aquellas que argumentan la necesidad de ampliar el concepto para visibilizar también a las víctimas de la comercialización de personas por motivos de explotación laboral a escala global, vinculadas con la migración irregular.

La autora del libro que se reseña, Jennifer Lobasz, del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y el Departamento de Estudios de la Mujer y Género en la Universidad de Delaware, tiene un amplio conocimiento sobre estos debates y es consciente de que esta falta de consenso en torno al concepto de trata de personas dificulta la obtención de datos para la investigación, comprensión y visibilidad de las dinámicas y sujetos, así como el diseño de políticas y estrategias efectivas para aquellas personas víctimas de trata. En su libro, Lobasz plantea que

\* **Alejandra DORIA MAURY**, tiene Estudios de Doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y es Máster Europeo en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma de Madrid y Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México). Actualmente es técnico de “Europa Latinoamérica - Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado” (EL PAcCTO) en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

<sup>1</sup> <https://www.globallslaveryindex.org/2019/findings/foreword/>

el concepto de trata de seres humanos es una construcción social, está politizado y es necesario replantear los términos del debate desnaturalizando los discursos dominantes que hay detrás de esa construcción social. Esto es, en línea con el análisis genealógico del constructivismo crítico, hacer extraño el sentido común, desnaturalizándolo, y hacer evidente su construcción.

La propuesta de la autora es feminista y constructivista crítica, pues aplica el enfoque genealógico al concepto de trata de seres humanos para situarnos

“más allá de las críticas a la implementación de una política y rechaza que la víctima de trata es una especie natural que los investigadores deberían mirar con mayor esfuerzo para encontrarla en la realidad y hacer más para ayudarla. El enfoque genealógico permite ver a la víctima de trata como una persona que ocupa una posición subjetiva particular en el orden moral y político nacional e internacional y que muchas veces en los discursos dominantes sobre trata está fuera de las categorías de las prostitutas y de los migrantes indocumentados, entre otros” (p. 59).

Lobasz ofrece una genealogía del neo abolicionismo estadounidense, analizando los discursos anti-trata de activistas, políticos y legislativos relativos a la Ley federal de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos de Estados Unidos –TVPA<sup>2</sup>, por sus siglas en inglés-. Con ello pretende mostrar, desde las teorías feministas y postestructuralistas de las Relaciones Internacionales, las huellas de la influencia de los discursos neo abolicionistas

<sup>2</sup> *Trafficking Victims Protection Act (2000).*

estadounidenses, de evangélicos y feministas radicales, en la construcción de la definición de las víctimas de trata en la Ley, en la promoción de políticas anti-trata y en contra de otras formas de esclavitud.

A finales del siglo XX, las redes abolicionistas de incidencia transnacional actuaron para situar a Estados Unidos al frente de los esfuerzos globales para terminar con el tráfico de personas. La importancia de analizar estos discursos dominantes de la política estadounidense de esta época, bajo la administración de Bill Clinton, radica en que este periodo es relevante para comprender la construcción del concepto de trata como un problema humanitario y que en Estados Unidos se hizo un lugar en la agenda política en virtud de una alianza inesperada entre el activismo feminista y cristiano evangélico.

El libro se estructura en seis capítulos. En el primero, a manera de introducción, presenta una visión general de los objetivos y argumentos del libro, la metodología y el diseño de investigación, cómo está organizado el libro, así como una justificación para el caso de los Estados Unidos. Desmenuza por qué el concepto de trata es un concepto problemático y debatido, las repercusiones que esto tiene en la calidad de los datos cuantitativos disponibles, muchos de ellos contruidos a partir de estimaciones, que responden a complejidades para medir poblaciones que no están visibilizadas y que reflejan los dilemas conceptuales prácticos y políticos que hay detrás (p. 8).

En el capítulo dos, hace una revisión de los enfoques contemporáneos aplicados al estudio del tráfico de personas tanto por las disciplinas como la Criminología, la Sociología y otras ciencias sociales, así como por las Relaciones Internacionales. De esta última destaca que las contribuciones se centran

en análisis de la emergencia de normas, su adopción e implementación que a su vez ha contribuido a naturalizar la existencia de un problema específico de tráfico de personas y presta poca atención a las relaciones de poder que hay detrás de esos procesos (p.51). Señala que las investigaciones e iniciativas políticas sobre trata de seres humanos suelen clasificarse bajo el eje de la promoción del estado de derecho y la protección de los derechos humanos, clasificando el problema del tráfico de personas en cinco grandes problematizaciones: “1) amenaza a la seguridad del estado, 2) una violación a los derechos humanos, 3) migración irregular, 4) prostitución y, 5) explotación laboral” (p.30). En el relato de cada una de estas problematizaciones va haciendo hincapié en que son formaciones discursivas completamente políticas, que reflejan valores, intereses y perspectivas del mundo que configuran la construcción de los sujetos, de las amenazas, normas y medidas específicas aplicables al problema.

Así, analiza que la Convención de Palermo, basada en un enfoque de la seguridad del estado, construye el problema del tráfico de personas como una amenaza a dos pilares de su soberanía: el control de fronteras y el estado de derecho. Las respuestas al problema de la trata que se darán bajo este enfoque serán la criminalización del tráfico de personas –muy evidente en el caso de los migrantes, que son vistos como migrantes ilegales en lugar de víctimas de trata-, la repatriación de las víctimas, así como el refuerzo del control fronterizo, de la seguridad para viajar y de los documentos de identidad. En contraposición a este enfoque, los defensores feministas y de derechos humanos, tienen como marco normativo de referencia la Declaración Universal de Derechos Humanos y ponen el foco en la obligación del estado de proteger los derechos humanos y si no lo hace entonces estaría contribuyendo a la violación de estos.

Por lo tanto, la construcción del sujeto bajo esta perspectiva responde al de víctima y su necesaria protección.

En lo que se refiere a la trata como problema migratorio, y no muy lejano del enfoque de seguridad del estado, la cuestión está en distinguir entre el tráfico y contrabando de seres humanos. La diferencia radica en los medios y en los fines de la migración. Si los medios son la fuerza, el fraude o la coerción y los fines la explotación entonces estaríamos ante un caso de trata. Si por el contrario, la persona que cruza de manera voluntaria e ilegal una frontera busca obtener un beneficio material o financiero, entonces sería un caso de contrabando. En el marco de la Convención de Palermo se distinguieron jurídicamente estos dos fenómenos, la Convención de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, y por el otro la Convención contra el Tráfico Ilícito de migrantes por Tierra, Mar y Aire (p.41).

La cuarta problematización, responde a las narraciones sobre damiselas caídas en desgracia de fin de siglo XIX, “mujeres blancas inocentes y jóvenes que fueron seducidas o secuestradas, violadas sexualmente y forzadas una vida brutal de prostitución” (p.44). Estos discursos se relacionan con los discursos contemporáneos que vinculan el tráfico de personas con términos como esclavitud y abolición que analizará en los capítulos cuatro y cinco del libro. Bajo esta perspectiva, Lobaz señala varias convenciones internacionales de finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, entre ellas, la Convención para Supresión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución de Otros (1949) que reconocía a todas las prostitutas como víctimas de trata. El problema del tráfico de personas por explotación laboral

no sexual es quizá el que menos atención ha recibido, en el que encontraríamos los casos de la esclavitud del personal doméstico o el abuso de los trabajadores agrícolas. Cierra este capítulo proponiendo un enfoque feminista y constructivista crítico que ya se ha mencionado previamente.

En los capítulos tres, cuatro y cinco aplica su perspectiva genealógica para analizar la política anti-trata en Estados Unidos, analizando cómo los discursos abolicionistas basados en el cristianismo evangélico y el feminismo radical fueron construyendo el problema de trata como un problema racial y de género en el que había que intervenir; y qué sujetos y prácticas fueron producidas, reproducidas, desafiadas e invisibilizadas mediante estos discursos. La respuesta la encontró en análisis de los discursos neoabolicionistas que invocaron al género y a la cuestión racial de la esclavitud, el ideal de los derechos humanos y la responsabilidad de Estados Unidos de liderar el movimiento global anti-trata. También en el consenso de todos los participantes del proceso legislativo de concebir al tráfico de personas como una violación de los derechos humanos y una manifestación de la esclavitud moderna, que fueron llevando a la naturalización del concepto de trata. Aportando numerosos detalles históricos y referencias bíblicas y su justificación sobre el bien y el mal, la redención, entre otros, analiza distintos elementos que van construyendo el problema de tráfico de personas, como son: la prostitución como violación de la inocencia femenina; una confrontación racializada entre víctimas de trata y los migrantes ilegales; las retóricas a favor de los derechos humanos; paralelismos con el tráfico de esclavos africanos; los sujetos de trata sin agencia, esto es la construcción de las víctimas y sus necesidades sin que sus voces y sus posiciones sean realmente escuchadas, poniendo como ejemplo la marginalización de

las voces de las prostitutas y sus reclamos para ejercer la prostitución con mayor seguridad y protección. Se van así produciendo, en diferentes momentos, construcciones de víctimas, villanos o virtuosos.

Finalmente en el capítulo seis concluye incidiendo en la importancia de reconocer la trata de seres humanos como una construcción social y política en el que el estado y las redes abolicionistas transnacionales han jugado un papel clave en la gobernanza y en sus correspondientes relaciones de poder. Enfatiza, más allá de lo que se cree, que los discursos anti-trata aun siendo dominantes en los que hay consenso, no son completamente estables o exitosos, puesto que presentan grietas, diferentes énfasis de interpretación de los argumentos, críticas internas y externas que dificultan una conceptualización cerrada de este problema. Por lo que esas fisuras ofrecen nuevas rearticulaciones o incluso el rechazo de las categorías de sujetos de trata actualmente existentes. ●

MORAES, Natalia y ROMERO, Héctor (eds.), *Asilo y refugio en tiempos de guerra contra la inmigración*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2019, 238 pp.

ÁLVARO GONZÁLEZ NAVAS\*

Vivimos en un momento en el que, si bien la llegada a Europa de migración irregular ha descendido en cantidad<sup>1</sup> y en notoriedad mediática, los discursos xenófobos y criminalizadores no paran de aumentar y de cosechar éxitos. En este contexto aparece *Asilo y refugio en tiempos de guerra contra la inmigración*, una obra colectiva que aborda el tema de una manera multidisciplinar. El objetivo principal del libro es, a través del análisis y del debate, estudiar las políticas de control migratorio que se llevan a cabo en Europa; qué incidencia tienen éstas en la realidad de las personas desplazadas y del conjunto de la sociedad; y el sesgo que se nos transmite sobre la inmigración, el asilo y el refugio. Sin tratarse estrictamente de una segunda parte, podemos encuadrar esta publicación como una continuación o una actualización de *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*, publicada en 2016 por la misma editorial y coordinado también por Natalia Moraes y Héctor Romero.

El libro que nos atañe ahora se articula en 13 capítulos separados en dos bloques: “Enfoques, políticas y discursos” y “Movilidad y movilizaciones en contexto”. Los ámbitos de trabajo de

los autores se encuadran principalmente en la sociología, la antropología y el derecho, incluyéndose también la autoría de una activista por los derechos de los migrantes. Esta heterogeneidad en cuanto a las experiencias y procedencias de los autores, junto con la valoración crítica y el formato de la obra, hace que podamos calificarla como una obra que partiendo desde lo académico se enfoca de manera adecuada hacia el público general, sin limitarse a los círculos de especialistas en la materia. Tema relevante este si se nos replanteamos la cuestión de la creación y posterior transmisión del conocimiento. Es necesaria la ampliación de canales con el fin de que los conocimientos lleguen a un amplio espectro sin que por el camino pierdan exactitud solo por el hecho de despojarse de un lenguaje eminentemente técnico. ¿Cómo un libro sobre esta materia puede resultar atractivo manteniendo la rigurosidad? La respuesta está en la equilibrada carga de elementos, terminología y análisis teóricos, combinados con las experiencias y prácticas tanto de las personas migrantes llegadas a Europa, como las acciones y reacciones de la sociedad civil.

Entrando en detalle en el contenido del libro, es posible abordarlo de una manera diferente a la elegida por los editores con la intención de aumentar y diversificar las diferentes

\* **Álvaro GONZÁLEZ NAVAS**, Abogado especializado en extranjería y asilo, politólogo y Máster en Gobernanza y Derechos Humanos. Actualmente realiza su actividad profesional en la ONG Movimiento por la Paz -MPDL- y colabora en la comisión jurídica de SOS Racismo Madrid

<sup>1</sup> FRONTEX, Flash report, Irregular migration into EU at lowest level since 2013 <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/flash-report-irregular-migration-into-eu-at-lowest-level-since-2013-n5pHiA> [Consultado el 7 de febrero de 2020].

formas de observación y estudio de la obra. Se plantearían 4 ejes para, dentro de la variedad de cada capítulo, apuntar hacia el contenido que nos parece más importante destacar. Un primer eje sería terminológico o conceptual en el que destacan el aporte de contenido teórico al conjunto de la obra. En él encuadramos el capítulo 1 (Expulsiones, excepcionalidad y necropolítica) el cual nos sirve de introducción y en el que se nos presenta el clima de excepcionalidad permanente en el que se ha convertido la sociedad actual en materia de desplazamientos humanos. Junto con esto, sintetiza y ejemplifica el significado de “necropolítica” ilustrándonos en el modo en que se ha pasado a ésta desde una “biopolítica”. El capítulo 6 (Fronteras) aborda el estudio de éstas y su función de dispositivo de control, pretendiendo acabar con la concepción clásica de la frontera como un elemento natural e inmutable. Este replanteamiento de las fronteras es realmente pertinente ya que como señalan Mezzadra y Neilson, “las fronteras desempeñan un papel clave en la producción del heterogéneo tiempo y espacio del capitalismo global y poscolonial contemporáneo”<sup>2</sup>. El capítulo 7 (Racismo y xenofobia en Europa: de las narrativas tóxicas a las políticas antiinmigración) se enmarca dentro de este eje para destacar la explicación del concepto de “narrativas tóxicas” por lo revelador de su análisis frente a otro concepto demasiado manido como es el de “fake news”. En su desarrollo apunta claramente al origen, intención y consecuencias en la actualidad de los discursos racistas y xenófobos.

Otro eje se centraría en el análisis histórico. En los capítulos que lo componen sobresalen los recorridos que efectúan por la evolución de asuntos capitales a la hora de abordar el análisis del asilo y del refugio. El capítulo 4 (De un régimen de protección a

un régimen de exclusión y rechazo) muestra como a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad Europa ha ido transformando su sistema de asilo y de recepción de migración, desde la incorporación e integración a nuestros días donde priman el rechazo y la criminalización. Se ejemplifica esto con el caso de Suecia. Se muestra cómo los mismos argumentos relativos a la incorporación de los recién llegados al mercado de trabajo se usaban antes para aceptarlos y ahora, paradójicamente, para rechazarlos. El capítulo 8 (La cuestión de los refugiados en la Europa contemporánea) nos enfrenta a la construcción de Europa, a su razón de ser y la indudable motivación que tuvo sobre ésta cuestiones como el asilo, el refugio y los desplazados. Estos orígenes y el espíritu de la construcción del proyecto europeo parecen olvidados en la actualidad. El último capítulo que se introduce en este eje es el capítulo 9 (Lecciones del pasado: ciudadanía y aprendizajes prácticos de la España emigrante), en el que destaca el estudio de la socialización que tuvieron que hacer personas que se desplazaron desde un régimen dictatorial a un país democrático. Usando como ejes analíticos el ámbito laboral, las relaciones de género y la participación política, se nos aproxima de una manera integral a la ciudadanía desde categorías sociopolíticas menos encorsetadas que desde una perspectiva únicamente jurídica.

En un tercer eje podrían aunarse los capítulos que más ayudan a entender la materia focalizándose en la actualidad. El capítulo 2 (La política europea de control de las migraciones) indaga en las actuaciones políticas que han servido para conformar el sistema europeo actual. Este sistema ha dado como resultado el cierre y la externalización de las fronteras, lo que deriva en mayores riesgos para las personas que se ven obligadas a desplazarse. Por otro lado este sistema también contribuye a perpetuar la

<sup>2</sup> MEZZADRA, Sandro y NIELSON, Brett, *La frontera como método*, Traficantes de sueños, Madrid, 2019 p.15.



criminalización de la migración al realizar una dicotomía entre inmigrantes económicos y refugiados, asimilando a los primeros como una amenaza y a los segundos como personas que sí merecen asistencia y solidaridad. El capítulo 3 (El sistema europeo de protección de los Derechos Humanos y la política de inmigración y asilo: breve cuadro jurídico al servicio de una investigación sociológica) nos contrapone, en primer lugar, los conceptos de soberanía nacional frente al respeto de los derechos humanos; y posteriormente se destacan las críticas al Sistema Europeo Común de Asilo que revelan su ineficacia y necesidad de modificación. Las reticencias de los estados europeos a modificar la cláusula de primera entrada, por la que en principio solo unos pocos países del sur de Europa asumirían la mayoría de las solicitudes de asilo, con las connotaciones de insolidaridad que eso conlleva, junto con la externalización del control fronterizo a países cuyo respeto a los derechos humanos es cuestionable, son asuntos que se nos demuestran clave a la hora de acometer reformas estructurales en el sistema europeo de acogida.

En el capítulo 10 (La migración en el siglo XXI. Un nuevo tiempo histórico) se destaca la claridad con la se entiende cómo se puede ideologizar y politizar el fenómeno de la inmigración al antojo de los poderes políticos. A través del ejemplo de Estados Unidos observamos cómo mediante una combinación de modificaciones legislativas y el cambio en el imaginario social a través de la constante criminalización, se transforma una sociedad y se obtienen réditos electorales a costa de la vulneración de los derechos humanos de los inmigrantes. Por otro lado, se nos plantea qué elementos son necesarios tener en cuenta para paliar los efectos en Europa de estas políticas antiinmigración: la reconstrucción de la economía y del tejido social, la reincorporación laboral de los

inmigrantes y la resignificación del concepto de migrante teniendo a los protagonistas como sujetos políticos activos y no como meros receptores son elementos cruciales.

En el último eje se agruparían los capítulos que destacan por narrar experiencias concretas que añaden matices enriquecedores al estudio de la cuestión. El capítulo 5 (La necesidad de un enfoque de género en el abordaje de los procesos actuales de refugio: reflexiones en torno al caso de Portugal) aborda lo que las autoras denominan como “ceguera de género” como consecuencia de los procesos de homogenización de los refugiados, por los que las mujeres son tratadas como meras acompañantes, sin tener en cuenta sus necesidades específicas. Esta dimensión del género dentro de las políticas migratorias se señala como imprescindible para dar respuestas adecuadas. A través del estudio etnográfico, el capítulo muestra cómo se perciben las mujeres refugiadas en Portugal, su trayectoria, su situación actual y demás cuestiones conexas. En el capítulo 11 (Inmigración, refugio y contexto de integración en Portugal) sobresale la valoración crítica que se realiza sobre el estado de la cuestión en el país luso. Se nos introduce un elemento crucial que podríamos extrapolar al resto de países con pasado colonialista, y no es otro que la necesidad de superar la visión idealizada del colonialismo que aún queda en el imaginario colectivo.

El capítulo 12 (De Madrid a Estocolmo: moviidades infantiles y adolescentes de niños, niñas y adolescentes marroquíes en Europa) introduce una novedosa forma de desplazamiento consecuencia de las políticas de los países del sur de Europa. Éstos, ante la posibilidad de proteger a la infancia y controlar la inmigración se decantan por lo segundo. Comprobamos una vez más la inoperancia de Europa para dar soluciones

a nuevas necesidades de protección de colectivos vulnerables. Por último, el capítulo 13 (Las movilizaciones sociales dentro y contra el sistema de (mala) acogida en Italia. Una historia desde abajo) pone el foco en las respuestas de la sociedad civil y cómo estas son criminalizadas. La campaña *Lasciateci entrare* (Déjenos entrar) que lucha, en otras cosas, contra las vulneraciones de derechos que se producen en los centros de internamiento de extranjeros es un clara muestra de la solidaridad y de la presión social que puede ejercer la ciudadanía frente a los poderes políticos.

Si bien la lectura del libro nos puede hacer en un primer momento caer en el pesimismo, podemos afirmar que esta obra nos señala las vías para acabar con muchas de las injusticias que se cometen en Europa en los asuntos relacionados con la inmigración, el asilo y el refugio. El camino está marcado. Esto no quiere decir que sea fácil o que en algún momento nos veamos obligados a desviarnos para llegar al destino deseado. Haciendo nuestra la referencia a Axel Honneth que realizaba Javier de Lucas en una reciente entrevista<sup>3</sup>, debemos abocarnos al imperativo moral del optimismo pues frente a los discursos xenófobos, la mercantilización del sufrimiento de los migrantes y la Europa fortaleza, estamos quienes queremos construir una Europa refugio, solidaria y justa. ●

---

<sup>3</sup> DE LUCAS, Javier, Catedrático de filosofía del derecho y filosofía política, entrevistado por la revista Galde. Entrevista publicada el 20 de junio de 2019 <https://www.galde.eu/es/entrevista-javier-de-lucas/> [Consultado el 7 de febrero de 2020].

NÚÑEZ García, Silvia (Ed.) (2018), *La presidencia de Donald Trump. Contingencia y conflicto*, Ciudad de México, UNAM-CISAN. 383 pp.

JOSÉ ANTONIO ABREU COLOMBRI\*

El libro es una obra colectiva, editada por la profesora Silvia Núñez García, que se compone de tres bloques temáticos, dieciséis capítulos, un ensayo introductorio y una presentación. La investigación es un proyecto gestado en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte y publicado por los servicios editoriales de la Universidad Nacional Autónoma de México. La presentación es realizada por la editora y el ensayo introductorio es obra de José Miguel Insulza Salinas (Universidad de Chile y Universidad de Michigan). En tal ensayo, se contraponen una serie de reflexiones y se plantean una serie de interpretaciones sobre los programas de gobierno y las polémicas del presidente Trump, la situación socioeconómica de Estados Unidos y los contextos más relevantes a nivel internacional entre 2016 y 2018.

El primer bloque aúna los trabajos de carácter político. En este espacio se habla de cuestiones como la elección presidencial, el reto del globalismo, los discursos populistas, la evolución de la opinión pública, la seguridad nacional y los efectos de la victoria de Donald Trump sobre las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

Las líneas políticas del actual ejecutivo republicano se abordan incidiendo demasiado en temas de gran

impacto comunicativo y seguimiento periodístico, sin tener muy presente los precedentes históricos más destacados. Esta reflexión es perfectamente extrapolable a los otros dos bloques del libro —“economía y cultura”, “migración y medio ambiente”—. Las cuestiones alejadas del debate mediático no alcanzan mucho desarrollo en esta investigación, aunque este no es un caso único, ya que la influencia de los contenidos mediáticos sobre la comunidad académica está muy extendida.

La segunda parte del libro se centra en las cuestiones económicas y la compleja coexistencia de las nuevas políticas proteccionistas en los marcos de convergencia y cooperación trilateral: México, Estados Unidos y Canadá. En estas páginas se plantean temas muy complejos e ideologizados, tales como la política comercial, los impactos subnacionales, la inestabilidad financiera y el intento de convertir a Estados Unidos en una potencia en materia de producción energética.

Los aspectos económicos, nuevamente, son presentados con un excesivo enfoque teórico-político, mediante el estudio sistemático de la implementación de las políticas económicas. La agenda económica estudiada, en sí misma, pivota sobre los aspectos del mercado común, las

\* José Antonio ABREU COLOMBRI, Doctor en estudios norteamericanos por el instituto Franklin-UAH con premio extraordinario de doctorado (2015-2016).

nuevas inercias comerciales, la problemática energética, la inestabilidad financiera y la complejidad del sector industrial. Este apartado es uno de los más brillantes y certeros de la contribución colectiva, debido a que es capaz de intuir aspectos clave de la administración Trump, en materia económica, financiera y comercial, acontecidos con posterioridad.

El tercer conjunto de capítulos pone el foco sobre los aspectos culturales y migratorios y la controversia surgida en torno a las cuestiones medioambientales y el fenómeno del cambio climático. Los diferentes autores, de manera independiente y con casos de estudio muy diferentes, tratan de profundizar en la temática de los medios de comunicación, la estrategia mediática de la administración Trump, los discursos antiinmigración, la lucha contra el multiculturalismo y el desprecio de las políticas de preservación medioambiental.

Muestra las dificultades de construir un relato cultural en la actualidad y cómo resulta cada vez más complejo y voluble determinar objetos de investigación amplios y el establecimiento de periodizaciones para el estudio sociocultural. Es el apartado más inconexo y abierto de la investigación, debido a que se introducen elementos muy especializados y muy diferentes. Los criterios comparativos son uno de los puntos fuertes de este conjunto de trabajos. El predominio de temáticas relacionadas con la comunicación social y la producción audiovisual pone de manifiesto la importancia de los medios de comunicación para el presidente Trump. La labor de difusión de ideas y de actuaciones políticas de los equipos presidenciales es la más discutida y controvertida, también es el elemento transversal que concierne a todos los investigadores que participan en el espacio de cultura, migración y medio ambiente.

Paz Consuelo Márquez Padilla (UNAM) plantea un estudio sobre las razones que llevaron al candidato Trump al Despacho Oval. La estrategia de campaña de los republicanos quebrantó unos parámetros de conducta consolidados y desechó varias estrategias clásicas, para explorar nuevos discursos, nuevas escenificaciones y nuevos cauces de comunicación política.

José Luis Valdés Ugalde (Universidad Autónoma Metropolitana) sintetiza conceptos y cuestiones como el populismo, los impactos psicológicos, la transformación ideológica y la interpretación de la realidad social por parte de los gestores republicanos. El autor plantea varios casos de estudio internos y externos.

Silvia Núñez García (UNAM) habla de contextos y formas de resistencia frente a las políticas de la administración Trump. Presenta un balance y un estado de la cuestión de los grupos progresistas consolidados dentro y fuera del Partido Demócrata y de las presiones republicanas hacia los elementos periféricos de la Casa Blanca.

Leonardo Curzio Gutiérrez (Universidad de Valencia y Universidad de Provenza) aborda en su contribución los procesos democráticos y de formación de la opinión pública en Estados Unidos. Se exponen temas muy mediatizados, como la polarización social, la desconfianza ante el discurso político y los antecedentes históricos de los procesos electorales recientes.

Raúl Benítez Manaut (UNAM, Universidad de Columbia, Universidad Americana, Universidad de San José) realiza un trabajo sobre la seguridad y convergencia estratégica del espacio norteamericano. La revisión de los acuerdos originales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tendrá consecuencias estratégicas

para las siguientes décadas, según el autor, en ambas direcciones.

Oliver Santín Peña (UNAM) reflexiona sobre los efectos de la nueva administración republicana sobre la clase gobernante en México. Indirectamente, sobre las consecuencias entre la creciente relación bilateral entre México y Canadá. Se habla del nuevo papel de México como nexo de unión entre América Latina y Estados Unidos.

Elizabeth Gutiérrez Romero (Colegio de México y UNAM) expone los dos grandes cambios políticos de Trump para preservar estructuras productivas y para estimular los ritmos de producción, en el actual contexto de globalización y proteccionismo. En Estados Unidos y en toda la región norteamericana, las políticas comerciales suponen una nueva dimensión para la seguridad individual y colectiva.

Elisa Dávalos López (UNAM) realiza una investigación que va en la misma línea que el capítulo anterior, pero esta vez centrando todos los temas en la industria automotriz. Se afirma que la importancia de este sector industrial radica en el número de puestos de trabajo, los estímulos al consumo y la productividad. La autora también aborda las repercusiones indirectas sobre la economía mexicana.

Roberto Zepeda Martínez (UNAM) presenta una investigación centrada en los efectos internos de la política económica de la presidencia de Donald Trump, prestando especial interés a la destrucción de empleos, al retroceso de los sectores manufactureros, la negación del TLCAN y el inicio de la guerra comercial.

Rosario Vargas Suárez (UNAM) clasifica y analiza las prioridades políticas

sobre la energía de los nuevos gestores republicanos —American First Energy Plan—. La autora trata de poner orden en las múltiples iniciativas sobre producción, gestión y consumo de energía a nivel nacional y sobre las medidas de diversificación de obtención de recursos energéticos en el exterior.

Claudia Maya López (UNAM) defiende la idea de que la gran inestabilidad financiera, la ralentización económica y la presión sobre gestión monetaria se deben a la victoria de Trump y a sus métodos de gobierno y de comunicación política. Se analizan también la implementación de reformas económico financieras sobre el complejo institucional de la Reserva Federal y su impacto sobre México.

Graciela Martínez-Zalce Sánchez (UNAM) hace una interesante contribución sobre la cultura política de la serie de animación “The Simpsons”, con el título “los Simpons versus Trump”. Aquí se hace un repaso de las múltiples alusiones políticas de los guionistas de la serie y las intervenciones caricaturizadas del candidato republicano Donald Trump, con todos los consiguientes elementos ideológicos.

Juan Carlos Barrón Pastor (Universidad de East Anglia y UNAM) habla de la gran estrategia mediática desplegada por Donald Trump y de sus esfuerzos por llegar al gran público, a través de cauces y sistemas no convencionales. Un estudio sobre el pragmatismo y la experimentación publicitaria.

Mónica Varea Campos (UNAM) retrata todas las polémicas dimanadas del discurso antiinmigración de la nueva administración republicana, haciendo una especial mención al caso de las comunidades de mexicanos y musulmanes afincados en territorio estadounidense. El análisis se centra

en la vinculación de estos dos grupos con la delincuencia y la inseguridad social.

Camila Nicoleta Tigau (UNAM) realiza un trabajo sobre la búsqueda de recepción de inmigrantes cualificados, con un marco teórico muy similar al del capítulo anterior. La autora hace una clasificación histórica de la inmigración y concluye exponiendo la incertidumbre de los colectivos de inmigrantes que están establecidos en Estados Unidos en la actualidad.

Edit Antal Fodroczy (UNAM) es el autor del capítulo más crítico de la obra. El tema guarda relación con las políticas medioambientales implementadas y sugeridas por la actual presidencia estadounidense. Se hace alusión al desprecio de Trump por el patrimonio natural que tiene que gestionar y a la insensibilidad ante posibles desastres naturales derivados de los procesos de degradación climática.

La obra presenta algunos desequilibrios y una tendencia a analizar los acontecimientos desde un enfoque teórico-político y cayendo demasiadas veces en el “presentismo” para con la administración republicana. El libro se ve revestido por un valor agregado, al haber contado con grandes investigadores del área de los estudios norteamericanos, pero se ve condicionado en sus conclusiones por haber surgido en un marco analítico casi exclusivo de las ciencias políticas. Es cierto que hay diferentes temáticas y bloques, pero la obra proyecta un acercamiento hacia los temas de investigación desde planteamientos muy poco vinculados a los nuevos patrones multidisciplinares.

Todo el conjunto de estudios y la función de coordinación representan muy bien la tendencia investigadora desarrollada históricamente por el CISAN. Sin duda,

una de las más íclitas instituciones de posgrado de la UNAM. El libro, desde el mismo momento de su publicación, se convirtió en un referente para el estudio de la presidencia de Donald Trump. De una forma multidimensional, el desarrollo temático de la obra ha tenido mucha repercusión entre los estudiosos de la comunicación en el mundo actual, las relaciones internacionales, la historia del presente, la economía comercial y las políticas migratorias. Las cuestiones más polémicas del objeto de estudio no caen en la exaltación nacionalista, pero sí son demasiado condescendientes con los grandes paradigmas del pensamiento neoliberal: orden político internacional, transformaciones económico-financieras y los consensos conservadores sobre el modelo cultural. ●

ROMERO MOÑIVAS, Jesús, *El Tapiz de Oriente Medio, Geopolítica. Poder. Religión*, Ecúmene Ediciones, Sevilla, 2019, 434 pp.

RAMI ZAHRAWI HAJ-YOUNES\*

La obra reseñada escrita por Jesús Romero Moñivas, trata de ser, según sus propias palabras, “un análisis de la geopolítica, el poder y la religión en Oriente Medio, usando como método la sistematización en claves fundamentales a partir del uso de fuentes secundarias” (página 20). Este hecho no es solo una declaración de intenciones, sino una realidad que impregna toda la obra en forma de una original estructura en forma de tapiz. Una ordenación que hace que la lectura sea vívida y vaya más allá de los manuales canónicos sobre oriente medio que casi parecen una copia con distinta portada.

Al iniciar la lectura se agradecen palabras tan sentidas, tanto sobre el proceso creativo y académico, como sobre las poblaciones que habitan oriente medio. Este tipo de tratamiento resulta refrescante cuando estamos a punto de entrar en un tema tan, *a priori*, árido como lo es la geopolítica, el poder y la religión. Sin embargo, después de esa premisa prometedora del inicio, el tono parece que se va diluyendo en el mar de la *realpolitik*. Una escuela que domina el grueso del libro y que puede hacer que el lector o lectora vaya entrando cada vez en una mayor desazón al ir comprobando como página a página la situación ofrece pocas esperanzas de mejora.

Una vez analizado el índice del

libro, el lector o lectora se da cuenta de que se encuentra ante un trabajo que ha tratado de ser lo más holístico posible —tal vez en demasía— dentro de lo que permite la escuela realista. Es decir, tratando temas considerados como tradicionales en los Estudios Árabes e Islámicos y otros que resultan cuanto menos novedosos e incluso pioneros. Como aquellos dedicados a la naturaleza, la fauna y la geología tanto desde un punto de vista tanto ambientalista como estratégico, así como el forjador de una forma de entender el poder en la región. Que, si bien será distinta en cada lugar, introduce una variante en el análisis poco explorada en general. Pues hasta el momento, estos debates suelen estar copados por lecturas de frontera, ya sea esta natural o artificial.

En la línea de lo comentado anteriormente, la introducción de un capítulo dedicado en exclusiva a la *hidropolítica* requeriría una tesis en sí misma. Tanto por su importancia actual como por lo apremiantes y necesarios que serán los trabajos que aumenten el conocimiento que se tiene sobre este tema en concreto. Conforme los efectos del cambio climático se vayan agudizando, así como su materialización en desastres se vaya sucediendo, el disponer de herramientas teóricas nos será de gran ayuda. Así podremos comprender el fenómeno que puede desencadenar

\* Rami ZAHRAWI HAJ-YOUNES, Graduado en Estudios Árabes e Islámicos por la Universitat d’Alacant y Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid.

conflictos políticos de mayor o menor medida por los recursos hídricos o agravar los ya existentes. Como el del control del valle del Jordán, la meseta del Golán o la cuenca del Nilo. Este último también incluido en el tapiz.

Asimismo, la introducción de la dimensión africana al sur del Sáhara también es tratada, aunque de forma muy superficial. Tanto con el tema de las aguas del Nilo como con las referencias a la trata esclavista y las migraciones. Poco a poco vemos como más autores y autoras unen ambas dimensiones, Oriente Medio y África Subsahariana. Romero participa de esta tendencia, si bien, de forma discreta. Añadiría, que, en este aspecto, el autor es cauto y se extiende poco en los temas que resultan más novedosos sobre los cuales encontrar bibliografía de calidad es difícil y cuyo trabajo en terreno es particularmente problemático. Para futuras ediciones u obras, sería recomendable revisar el punto extremadamente largo y exagerado de la religión y añadir o ampliar la dimensión subsahariana que completaría la obra.

El libro de Romero resulta de interés tanto para el lector especializado como para quien se está iniciando en la materia, tanto por su estructura que permite leer los capítulos por separado si se busca información sobre un asunto en concreto. Así como para quien pretenda sumergirse en sus primeras lecturas —sin embargo, sería más recomendable para alguien con lecturas teóricas básicas en Relaciones Internacionales para advertir los bosques realistas que predominan en el libro y sortearlos siempre que se quiera—. Los cuadros explicativos, las gráficas, los mapas, los fragmentos de discursos y declaraciones oficiales que son parte de la historia de oriente medio, además de la mencionada estructura en tapiz hacen que sea accesible y entretenido.

Si bien es cierto todo lo anterior, sería ideal complementar la lectura de El tapiz de Oriente Medio con otras lecturas más alejadas de la escuela realista para tener una visión realmente holística de lo que es Oriente Medio, con el foco en la población, sus luchas, las clases sociales más allá del estereotipo tribal e islámico. Los pujantes movimientos feministas, libertarios, así como la influencia en el día a día de los antiguos poderes coloniales que puede llegar a pesar tanto como el hecho religioso.

Además, el uso de ciertos términos como “el problema de la libertad”, “el carácter tribal de oriente medio” o “tribu”, las comparaciones atemporales entre Europa y Oriente Medio —que además de ser injustas, carecen muchas veces de sentido dentro de la estructura de la obra, además de pasar por alto muchos hechos históricos que llevaron a Europa y a Oriente Medio a la situación actual—, y la importancia tan grande que se le otorga al papel de la religión requieren de varias relecturas y revisiones para no caer en el *primordialismo* y el orientalismo que tanto han lastrado a la disciplina a la hora de conseguir un análisis más real que toque la “calle árabe”.

En suma, estos análisis basados en la *realpolitik* pueden ser útiles para comprender una parte pequeña de la realidad árabe, sin embargo, los fracasos de las políticas aplicadas a oriente medio se deben a que es esta misma escuela la que ha dominado las esferas de poder y decisión. Y estos fracasos, en vez de ser vistos como errores de diagnóstico, se han tratado de explicar tradicionalmente con los términos arriba señalados, con un culturalismo orientalista y en el peor de los casos, con tintes biologicistas. ●



# POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICY

## Enfoque y alcance

La revista *Relaciones Internacionales* es una publicación en formato electrónico que busca fomentar el estudio y debate sobre cuestiones actuales de relaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinar y siempre vertebrado por tres ejes: teoría, historia y análisis. Uno de los principales objetivos con los cuales se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales.

Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

*Relaciones Internacionales* nació en el año 2005, a partir de la propuesta de un grupo de alumnos y profesores del Programa de Doctorado “Relaciones Internacionales y Estudios Africanos” del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Las inquietudes académicas de este grupo de doctorandos e investigadores y su necesidad de compartirlas tanto con la comunidad académica como con otros ámbitos dedicados al estudio de las relaciones internacionales, les llevó a crear un espacio de publicación en el que difundir y fomentar un diálogo crítico entre distintas visiones de las relaciones internacionales. En este sentido, Internet y las nuevas tecnologías de la información ofrecían las herramientas y las características más adecuadas al proyecto por su poder y versatilidad por un lado, y por su escasa necesidad de financiación por otro.

## Envío de manuscritos

### Directrices para autores/as

Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la

## Focus and Scope

*Relaciones Internacionales* e-journal is an electronic publication that seeks to contribute to the study and debate of contemporary issues in International Relations. It adopts an interdisciplinary approach based on three pillars: theory, history and analysis. One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations.

Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

*Relaciones Internacionales* was founded in 2004 by a group of students and professors from the International Relations and African Studies doctoral programme at the Universidad Autónoma de Madrid. The academic restlessness of this group of PhD students and researchers, combined with their need to share their findings with the academic community, lead them to create a space where they could publish and foment critical dialogue between differing perspectives of International Relations. The Internet offered a tool that best suited the projects requirements due to its power and versatility on one hand and the relatively small amount of funding needed to run the project on the other.

## Online Submissions

### Author Guidelines

To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes. To know in detail the editing and evaluation requirements required for the

aceptación de artículos por favor lea el [“Manual de Estilo”](#) y el [“Manual de Evaluación”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

### Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El envío no ha sido publicado previamente ni se ha enviado previamente a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al / a la editor/a).
2. El fichero enviado está en formato Microsoft Word, RTF, o WordPerfect.
3. El texto sigue las normas de edición y formato mostradas anteriormente.
4. Las referencias a páginas web contienen las fechas de visita de las mismas y siguen el formato señalado en el libro de estilo.
5. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en el [Manual de Estilo](#).
6. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse de no indicar en el cuerpo del artículo, ni en las propiedades del documento, su nombre, apellidos u otros datos personales.
7. Si está enviando un review essay asegúrese de que trata máximo de tres libros. Si está enviando una reseña, asegúrese que el libro no tenga más de tres años de antigüedad.

### Aviso de derechos de autor/a

Aquellos/as autores/as que publiquen en Relaciones Internacionales, aceptan los siguientes términos:

- Las/os autoras/es conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cuál estará simultáneamente sujeto a la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).
- Las/os autoras/es podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada

acceptance of articles, please read the [“Style Manual”](#) and the [“Evaluation Manual”](#). If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. The submitted article has never been published before nor sent to another journal.
2. The submitted file is in Word, RTF or WordPerfect format.
3. The submitted article follows the style and format rules mentioned above.
4. References to webpages have information about the visit date and follow the rules indicated in the Style Guide.
5. The submitted article suits bibliographic requirements indicated in the [Style Guide](#).
6. If your submissions is related to a peer reviewed section, please check that there's no personal data on the text or the document properties.
7. If your submission is a review-essay, please check it's from no more than three books. If your submission is a review, please check the book is less than three years older.

### Copyright Notice

Those authors who publish in this journal accept the following terms:

- The authors will retain their copyright and guarantee the journal the right of first publication of their work, which will be simultaneously subject to the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International License](#).
- The authors may adopt other non-exclusive licensing agreements for the distribution of the published version of the work (eg, deposit it in an institutional telematic file or publish it in a monographic volume) as long as the initial publication in this journal is cited.
- The authors are allowed and recommended to spread their work through the Internet (eg in institutional telematic files or on their

(p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

- Se permite y recomienda a las/os autoras/es difundir su obra a través de Internet (p. ej.: en archivos telemáticos institucionales o en su página web) antes y durante el proceso de envío, lo cual puede producir intercambios interesantes y aumentar las citas de la obra publicada.
- Las/os autoras/es son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir material (texto, imágenes o gráficos) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente.
- Relaciones Internacionales no cobra a las/os autoras/es ninguna tasa por presentación o envío de manuscritos ni tampoco cuotas por la publicación de artículos.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).

Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

## Políticas de sección

### Artículos

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos **inéditos** y **originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales.

Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✓ Evaluado por pares

website) before and during the submission process, which can produce interesting exchanges and increase the citations of the published work (See [The effect of open access](#)).

- The authors are responsible for obtaining the appropriate permissions to reproduce material (text, images or graphics) of other publications and to quote their origin correctly.
- Relaciones Internacionales does not charge the authors for the submission of manuscripts or its publication. This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license.

Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.

## Section Policies

### Articles

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles that deal with the field of International Relations.

Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✓ Peer Reviewed

### Fragmentos

Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Ventana Social

Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista, pero se aceptan formatos novedosos, tales como exposiciones de fotos, documentos, etc.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Review-Essays

Esta sección consiste en un ensayo sobre una temática similar y, en principio, en consonancia con el tema central del número. Los review-essays serán de un máximo de cuatro libros, y al menos uno de ellos tendrá un máximo de tres años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Reseñas

Las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Firma invitada

Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no necesariamente cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Fragments

One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. This section is intended for this purpose.

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Snapshot of Society

This is a space where international relations theory leaves the margins of the academy, to get in contact with social actors who generate a reflection in their day-to-day work. In general, it has an interview format, but all kind of new formats are accepted (such as photo exhibitions, documents, etc).

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Review-Essays

This section consists of an essay in line with the central theme of the number. The review-essays will handle a maximum of four books, and at least one of them will be three years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Reviews

Reviews must be from books no more than two years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Guest Author

Articles written by authors specialized in the specific issue of the number will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. They are articles that do not necessarily meet the style requirements (extension, originality, etc.) but that are of interest to the journal because of their authorship.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

## Proceso de evaluación por pares

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos, reviews-essays y reseñas **inéditos y originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos de manera transparente.

Los artículos, reseñas y review essay enviados a la redacción de la revista se someterán a en primer lugar a un proceso de revisión interna por parte del Comité de Redacción de la Revista. En una reunión cerrada, será debatido:

- En el caso de los artículos, la aceptación o el rechazo de la propuesta del manuscrito y su consiguiente envío a un segundo procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación;
- En el caso de las review-essay y reseñas, se decidirá de manera interna sobre su aceptación o rechazo para publicación.

En el segundo proceso de evaluación, los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones a las/os autoras/es, e incluso rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por los evaluadores. Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al

## Peer Review Process

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles, review-essays and reviews that deal with the field of International Relations. To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes.

Papers, reviews and review essays sent to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team:

- for articles and review essays, the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication;
- for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication.

Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.
- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.

autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.

- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación

A partir del envío del resumen del artículo propuesto para el número específico, el proceso general de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Review-Essay 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Los review-essays serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.
- Fragmentos: Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.
- Ventana social: Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/ review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Review essays: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Los review-essays serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en estas sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.
- Fragmentos: Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.
- Ventana social: Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the “[Style Manual](#)” and the “[Evaluation Manual](#)”. If you need

Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el “[Manual de Estilo](#)” y el “[Manual de Evaluación](#)”. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

## Frecuencia de publicación

*Relaciones Internacionales* se publica tres veces al año, es decir, un volumen cada cuatro meses. No se añaden contenidos a los números progresivamente.

## Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



## Estadísticas

### Estadísticas de Relaciones Internacionales (1699-3950). Período 2016 - 2018.

Como ha quedado reflejado en el [apartado correspondiente](#), el doble proceso de evaluación llevado a cabo por *Relaciones Internacionales* impide generar a través de nuestro OJS una estadística que refleje el proceso interno de aceptación y rechazo de propuestas de cada número llevado a cabo conjuntamente por el Consejo de Redacción de la revista y los coordinadores de número.

En este sentido, el sistema OJS de *Relaciones Internacionales* considera únicamente los artículos que han superado el proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista y han sido sometidos a una doble evaluación externa y anónima:

- Nivel de aceptación de manuscritos: 70 %;

more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

## Publication Frequency

*Relaciones Internacionales* is published every four months at once. No new content is added between issues.

## Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license. Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



## Stats

### Relaciones Internacionales Journal Statistics (1699-3950). Period 2016 - 2018.

As it has been reflected in the [corresponding section](#), due to the double evaluation process carried out by the *Relaciones Internacionales Journal*, the OJS automatic statistic do not reflect the first proposal's acceptance and rejection process made jointly by the Editorial Board and each issue's coordinators.

In this sense, our OJS' automatic statistics consider only the articles that have successfully overcome the first internal review process, and have been submitted to an external double blind peer review process:

- Submitted articles acceptance rate: 70 %;
- Submitted articles rejection rate: 30 %.

- Nivel de rechazo de manuscritos: 30 %.

## Código ético

---

La revista Relaciones Internacionales (1699-3950) suscribe el código ético del Portal de revistas electrónicas de la UAM que se puede consultar [aquí](#).

## Identificador de objeto digital (DOI)

---

A partir del año 2017 (número 34), la revista Relaciones Internacionales adoptó el uso de identificador de objetos digitales (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. Tal identificador es asignado a firmas invitadas, artículos, fragmentos y aquellas ventanas sociales aprobadas por su alta calidad por el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

## Publication Ethics

---

The Relaciones Internacionales Journal (1699-3950) subscribes the ethical code of the Universidad Autónoma de Madrid's Portal of electronic journals (to be consulted [here](#)).

## Digital Object Identifier (DOI)

---

From 2017 (No. 34), the Relaciones Internacionales Journal adopted the use of the digital object identifier (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. This identifier is assigned to sections articles, fragments, and those snapshot of society's publications approved for their quality by the Publications Service of the Autonomous University of Madrid.



# ÍNDICES • INDEXES

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:  
*Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):*



# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

- **Nº1** - “Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos”
- **Nº2** - “Feminismo y Relaciones Internacionales”
- **Nº3** - “Guerras Justas”
- **Nº4** - “Globalización e imperialismo”
- **Nº5** - “Sociología Histórica y Relaciones Internacionales”
- **Nº6** - “Nuevas conflictividades en el mundo global”
- **Nº7** - “Religión y Relaciones Internacionales”
- **Nº8** - “África: estados, sociedades y relaciones internacionales”
- **Nº9** - “Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales”
- **Nº10** - “Protectorados Internacionales”
- **Nº11** - “Industrias extractivas y relaciones internacionales”
- **Nº12** - “Regímenes Internacionales”
- **Nº13** - “Cuestiones actuales de la política exterior española”
- **Nº14** - “Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo”
- **Nº15** - “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur -Sur”
- **Nº16** - “Construcción de paz postbélica y construcción de estado en las Relaciones Internacionales”
- **Nº17** - “Derechos Humanos: uno de los rasgos de identidad del mundo de la post Guerra Fría”
- **Nº18** - “Dinámicas políticas en torno al Cuerno de África”
- **Nº19** - “Espacios en lucha: Hacia una nueva geografía de lo internacional”
- **Nº20** - “Polisemia del tiempo histórico desde las Relaciones Internacionales: Una mirada teórica desde la filosofía de la historia”
- **Nº21** - “Del poder en la crisis y de la crisis del poder: un análisis interdisciplinar”
- **Nº22** - “La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur”
- **Nº23** - “Crisis, Seguridad, Política”

# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

- **Nº24** - “¿Cómo pensar lo internacional / global en el siglo XXI? Herramientas, conceptos teóricos, acontecimientos y actores”
- **Nº25** - “El Caribe como múltiples espacios en lucha”
- **Nº26** - “Resistencias y aportaciones africanas a las Relaciones Internacionales”
- **Nº27** - “Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después”
- **Nº28** - “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible”
- **Nº29** - “La alteridad en las Relaciones Internacionales”
- **Nº30** - “Diez años de Relaciones Internacionales”
- **Nº31** - “Pensamiento político y Relaciones Internacionales 30 años después de Hegemonía y Estrategia Socialista”
- **Nº32** - “Repensando el “Terrorismo” desde lo internacional”
- **Nº33** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente”
- **Nº34** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente II”
- **Nº35** - “Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales”
- **Nº36** - “Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global”
- **Nº37** - “Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico”
- **Nº38** - “Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales”
- **Nº39** - “Sobre la resistencia: Discusiones desde las Relaciones Internacionales”
- **Nº40** - Diálogos con Francisco Javier Peñas Esteban: interrogando a las Teorías de Relaciones internacionales
- **Nº. 41** - Diálogos con la escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos
- **Nº. 42** - Repensando el “MENA” desde lo internacional

# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

---

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

---

- **Nº. 43** - La seguridad humana 25 años después



# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

