

SEGUNDA PARTE

**Obligaciones del Estado frente
a la seguridad humana**

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO PARA PROVEER SEGURIDAD

Sandra Kanety Zavaleta Hernández*

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto a seguridad del territorio, contra la agresión externa, como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994

* Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales en el área de Política Internacional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM en el Instituto de Investigaciones Económicas.

Resumen

El presente texto aborda la relación existente entre la seguridad humana y el deber del Estado de proveerla. Para ello, se realiza un breve desarrollo conceptual de ambos aspectos enfatizando que la seguridad humana es la que debe fijar los contornos de la seguridad de Estado y se señala que estos dos tipos de seguridad no son contradictorios ni opuestos sino complementarios y necesarios para establecer a la persona humana como el centro de toda conducta estatal.

Palabras clave: seguridad humana, seguridad de Estado, límites a la seguridad estatal, amenazas multidimensionales.

Introducción

TRADICIONALMENTE, LA PERCEPCIÓN de la seguridad ha estado vinculada a elementos de carácter unidimensional y unidireccional. De manera general, la definición de seguridad, así como sus posibles riesgos y amenazas, han permanecido anclados a la dimensión militar y se ha visto al Estado-nación como su exclusivo proveedor. Ello, además de tener un impacto negativo en el diseño de estrategias de política pública encaminadas precisamente a la consecución o salvaguarda de la seguridad, ha conducido a la evidente desvinculación entre la llamada *seguridad del Estado* o *seguridad nacional* y la *seguridad humana*; es decir, hay una franca ruptura entre lo que el Estado concibe como seguridad –integridad territorial, protección de las fronteras, conflictos armados, resguardo de soberanía, protección del *interés nacional*, etc.– y lo que perciben las concepciones más integrales como la seguridad humana –desempleo, inseguridad social y falta de alimento, servicios de salud, cohesión social, participación, etcétera.

Esto no quiere decir, sin embargo, que exista *per se* una separación entre ambas concepciones; por el contrario, la seguridad nacional y la humana son complementarias y no deben desvincularse. La seguridad del Estado ha de sustentarse en elementos de carácter integral, multidimensional y multidireccional que deben estar en estrecha interdependencia. La humana debería concebirse de esta forma como parte fundamental de las doctrinas, estrategias y políticas de seguridad de los Estados.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

La seguridad humana

La seguridad ha estado presente como necesidad y preocupación de los seres humanos desde hace mucho tiempo. De manera constante se ha discutido en torno a ella y a sus múltiples significados y amenazas. Así, la seguridad ha adquirido a lo largo de la historia humana diversos adjetivos que van desde la tradicional, nacional y estatal –relacionadas con una acepción militar– hasta apropiaciones conceptuales más amplias e integrales como la seguridad humana, que comprende a su vez los aspectos personal, político, económico, alimentario, de salud, comunitario y ambiental.

Particularmente, la noción de seguridad humana tuvo su gestación en el marco internacional de los años noventa y en el contexto político, social, económico y hasta ideológico de la época. La disolución de la arquitectura bipolar y el fin del conflicto capitalismo-socialismo, junto con la caducidad de algunas de las estructuras de poder y estrategias militares edificadas desde el esquema de la Guerra Fría, permitirían la resignificación del paradigma tradicional y hegemónico y con ello el surgimiento de la seguridad humana.

La excesiva prioridad otorgada a la unidimensionalidad militar de la seguridad –plasmada, por ejemplo, en la construcción de potentes alianzas militares a manera de cordones o cercos sanitarios de contención capitalista o socialista alrededor de todo el globo como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; la Organización del Tratado del Atlántico Norte; el Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; la Organización del Tratado del Sureste de Asia; la Organización del Tratado de Asia Central, y la Organización del Tratado de Varsovia; y también materializada en los exorbitantes presupuestos destinados a la carrera armamentista de las dos superpotencias y aun de otros Estados con relativo poder durante la época, en aras de la preservación de la *seguridad internacional*– sería puesta en tela de juicio en gran parte por la creciente manifestación de fenómenos de carácter multidimensional –ya no sólo anclados al elemento militar– que habían mantenido un perfil menor durante la confrontación Este-Oeste.

En efecto, la implosión de la Unión Soviética y del socialismo real traerían como consecuencia directa una nueva configuración internacional y con ello el debilitamiento de conceptos y prácticas de seguridad arraigados a la visión tradicional. La idea de la *amenaza comunista*, la percepción del *holocausto nu-*

clear y las nociones de *enemigo externo*, *contención*, *disuasión*, *destrucción mutua asegurada* y *equilibrio del terror* –dominantes durante toda la Guerra Fría y manifestadas a través de intervenciones militares en Afganistán, Angola, Checoslovaquia, Cuba, República Dominicana y Vietnam, por ejemplo– perderían peso –mas no vigencia– en la percepción generalizada de inseguridad, lo que conduciría a una gran efervescencia de preguntas y críticas a las premisas unidimensionales y unidireccionales del arquetipo tradicional, y contribuiría sin duda al proceso de construcción de una concepción de la seguridad aunada con fenómenos de carácter económico, político, social, cultural, militar, etc., y con amenazas provenientes de varios actores, ya no sólo del Estado.

A la par de dicho proceso de desmantelamiento de los componentes centrales en la concepción tradicional de la seguridad, durante los noventa se evidenciaron procesos y coyunturas dentro de la dinámica mundial que favorecieron la aparición de una concepción de seguridad más centrada en las personas y en sus comunidades que en el Estado, y constituida por el desarrollo más que por las armas.¹

La exposición a nivel internacional de las devastaciones humanas, morales, económicas y sociales ocasionadas por los conflictos en diferentes territorios, específicamente en los de menor desarrollo como Angola, Bangladesh, Chad, Etiopía, Georgia, Irak, Líbano, Mozambique, Pakistán, Somalia, Sudán, Uganda, Zaire y, de manera muy particular, Ruanda y Srebrenica, Bosnia; el evidente predominio de enfrentamientos de tipo *intraestatal* por encima de los *interestatales* y el aumento de víctimas civiles frente a las militares; la proliferación de actores no estatales interesados en diversos temas como derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, salud pública, participación ciudadana, igualdad de género, etc.; y –no menos importante– la manifestación cada vez mayor de las secuelas negativas de la implementación de políticas neoliberales, y la expresión profunda de las crisis políticas, sociales y económicas en las regiones más pobres del mundo coadyuvarían en conjunto al posicionamiento de múltiples amenazas o riesgos, ya no sólo militares, en la agenda de seguridad. La pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social, el deterioro ambiental,

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, p. 1, disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

etc., serían consideradas, aunque con resistencia, como amenazas contundentes a la seguridad de las personas, que hasta entonces no habían sido contempladas en el tema de la seguridad de los Estados ni de la sociedad mundial.

En medio de un contexto de creciente debate teórico y práctico en torno a la seguridad, caracterizado por la convergencia de importantes coyunturas formadas a partir del resultado de los cambios acontecidos en el sistema internacional, fue al interior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde la noción de seguridad adquirió su connotación *humana*.

En 1992, en el informe del secretario general de las Naciones Unidas, se haría por primera vez una crítica desde esta organización respecto de la definición de seguridad al afirmar la necesidad de eliminar la estrechez conceptual que la había caracterizado durante décadas. Se pensaba que el aumento descontrolado de la población, el lastre de las crecientes deudas en los países de menor desarrollo, la enorme disparidad entre pobres y ricos, la represión política, el aumento de los conflictos armados y las muertes de civiles más que de soldados, las migraciones masivas, el incremento en el número de refugiados y desplazados, entre otros, debían ser contemplados como *nuevas amenazas* en una *nueva agenda de seguridad*.

Un año más tarde, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reiteraría la necesidad de apoyar un concepto de seguridad que estuviera más vinculado con las necesidades y prioridades de las personas que con las del Estado, que se relacionara con el desarrollo humano y no con las armas; y que incluyera la seguridad alimentaria, el empleo y el medio ambiente y no sólo la seguridad del territorio.²

En 1994 en el PNUD se insistiría sobre la necesidad de profundizar en el carácter multidimensional de la seguridad a través de la inclusión de temáticas diversas que englobaran cuestiones de índole política, social, cultural, económica y ambiental, entre otras. Tanto al interior de la organización como en los crecientes actores no estatales, se consideraba que el concepto de seguridad había sido interpretado de forma estrecha durante muchas décadas: respecto de la seguridad del territorio, contra la agresión externa o como seguridad mundial

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, p. 2, disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 22 de julio de 2014.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO...

frente a la amenaza de un holocausto nuclear. Se afirmaba que mientras las dos superpotencias habían estado trabadas en una lucha ideológica librando una guerra fría, los países en desarrollo que recientemente habían logrado su independencia tenían sensibilidad en cuanto a otras amenazas ajenas a las de ellas. Por lo tanto, para muchos la seguridad simbolizaba la protección contra las amenazas de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente.³

Para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, del ingreso, en la salud, en el medio ambiente, respecto del delito; son éstas las inquietudes que están surgiendo acerca de la seguridad humana.⁴

Como se puede percibir, desde sus orígenes la seguridad humana buscó ser un paradigma crítico del estereotipo tradicional –es decir, aquél relacionado más con el Estado que con las personas–, porque durante mucho tiempo la percepción de la seguridad y la definición de sus amenazas habían sido construidas en torno a las prioridades estatales –entendidas como los intereses del Estado en su concepción más tradicional– y no a las prioridades cotidianas de la población.

Al querer romper con el arquetipo unidimensional y unidireccional de seguridad predominante en el mundo bipolar, la seguridad humana aspira a ser una categoría de carácter holista alejada de una noción defensiva y limitada al territorio y al ámbito militar.⁵ En tal sentido, desde su origen ésta sería fundada en un enfoque antropocéntrico, concebida con carácter multidimensional, integrada a partir de componentes interdependientes e indivisibles, tendría

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 25.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ Miriam Villanueva Ayón, “La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, noviembre de 1999-febrero de 2000, p. 111.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

alcance universal pero al mismo tiempo contextualizado, y se sostendría en la prevención y la libertad frente al miedo y la necesidad.⁶

La seguridad de Estado

Desde finales de la década de los setenta, en medio de un contexto neoliberal caracterizado por desajustes estructurales en el plano económico y severas críticas a la estatización de lo público y lo social como esferas privilegiadas de la acción del Estado de bienestar, se ha ido impulsado en prácticamente todo el mundo la construcción de propuestas basadas en el repliegue de las funciones interventoras y reguladoras que caracterizaban al Estado para dar paso a las capacidades autorreguladoras del libre mercado. Todas estas transformaciones alteraron referentes fundamentales necesarios para dotar al Estado de legitimidad y permitir el fortalecimiento de identidades colectivas que facilitarían a su vez la reducción de los espacios de incertidumbre, miedo e inseguridad sociales.⁷

El neoliberalismo, como ideología y práctica política, económica y hasta sociocultural, no sólo ha permeado las estructuras económicas o las relaciones comerciales de los Estados, sino que también ha tenido impactos significativos en aspectos tan importantes como la seguridad. La disminución de la participación del Estado, el libre mercado y la competencia en condiciones de supuesta igualdad, aunados a la privatización de bienes y/o servicios en donde se sustentan diversas garantías o derechos sociales, son características cotidianas que han llevado a la fragilidad estatal, permeado la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus diferentes obligaciones y, por ende, erosionado la capacidad que la dirigencia política debería poseer para dar respuesta a las demandas

⁶ Para mayor descripción de las características citadas de la seguridad humana véanse Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Paz y seguridad y desarrollo*, t. I, México, UNAM/Sitesa, 2009, pp. 27-48; y Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “Seguridad humana: una perspectiva integral de la seguridad”, en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 1, México, UNAM/Sitesa, 2010, pp. 17-24.

⁷ Ricardo Márquez Bias, “Esferas de seguridad y linderos del corazón en las tinieblas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, México, INAP, 1998, p. 35.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO...

de seguridad humana de las poblaciones. Los crecientes niveles de inseguridad política, alimentaria, en materia de salud o comunitaria en nuestras sociedades son fiel reflejo de esto.

En dicho contexto de globalización neoliberal, el Estado se muestra incapaz para dar respuesta a la complejidad de las amplias demandas de las sociedades debido, entre otros factores, a sus elevados niveles de corrupción, la falta de previsión, su desorganización e ineficiencia y la petrificación de sus instituciones.⁸ Los Estados han construido una amplia gama de discursos y políticas que han provocado, mantenido y conducido a su vez a la exaltación del individualismo, el quebranto de la sociabilidad⁹ y –no menos importante– la fragmentación de la legitimidad del aparato estatal. Lejos de proveer seguridad a su población, el Estado se vuelve a menudo una amenaza tácita para la seguridad de quienes gobierna.

En México, particularmente, la adopción e implementación de políticas económicas, sociales y culturales encumbradas en la ideología neoliberal ha afectado los diversos ámbitos en donde el Estado desempeña –o debería desempeñar– un papel determinante. La creciente percepción de que la pobreza, el desempleo y la negación de la salud o la educación restringen o limitan el ejercicio de la seguridad de la población ha conducido precisamente a cuestionar del papel que el Estado ha desempeñado histórica y tradicionalmente como su principal garante, provisor y *administrador*. Ello puede explicarse, entre otras cosas, por la prioridad que se le ha otorgado en nuestro país a la visión obtusa de seguridad de quienes diseñan y ejecutan sus estrategias, planes, mecanismos y proyectos. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, documento oficial de mayor jerarquía en la materia en México, la seguridad nacional se define como

las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

⁸ María de los Ángeles Sánchez Noriega A., “Derechos humanos: legitimidad y seguridad internacional”, ponencia presentada durante el xxv Congreso anual AMEI: 25 años de análisis de la realidad internacional, Playa del Carmen, del 13 al 15 de octubre de 2011.

⁹ *Idem*.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

- I) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación;
- V) La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.¹⁰

En estrecha concordancia con la visión tradicional y unidimensional del significado de la seguridad, en dicha ley se han establecido como *amenazas a la seguridad nacional* los siguientes:

- I) Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II) Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;
- III) Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV) Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la federación [...];
- V) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI) Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII) Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII) Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

¹⁰ Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005; última reforma publicada el 26 de diciembre de 2005, artículo 3º.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO...

- IX) Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X) Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII) Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.¹¹

Si lo anterior puede apuntar ya a deficiencias importantes, tomando en cuenta el exceso de amenazas a la seguridad en la vida cotidiana de la población mexicana, la situación empeora al percatarnos de que en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012¹² –documento de carácter oficial en donde se delinearán las estrategias que se han de seguir para la consecución– prevalece en reciprocidad una perspectiva de seguridad igualmente obtusa.

Este Programa dice ser “una estrategia fundada en valores superiores y constituye el compromiso del gobierno federal por asegurar a los mexicanos el entorno que les permite desarrollar a plenitud su vida diaria”.¹³ Sin embargo, la escueta delimitación de las *amenazas a la seguridad nacional* establecidas en el Programa, pone en duda ese objetivo al percatarnos de que sólo son cinco las que están consideradas y que todas ellas se encuentran estrechamente vinculadas con la dimensión militar. La delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y las vulnerabilidades en las fronteras son, desde la perspectiva de este documento, los fenómenos, obstáculos o riesgos que pueden condicionar la seguridad en México. Cabe mencionar que en dicho Programa también se establece que cada una de estas amenazas requiere del empleo de recursos de *fuerza militar de Estado* para su atención, lo que reafirma la justificación institucional que históricamente ha utilizado el Estado para proveer seguridad a través de las fuerzas armadas, cuerpos policiacos y servicios de inteligencia, y no mediante estrategias que contemplen la multidimensionalidad e interdependencia que naturalmente conlleva la seguridad.

¹¹ *Ibidem*, artículo 5º.

¹² Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009>, página consultada el 25 de julio de 2014.

¹³ *Idem*.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

En una clara contradicción con esta doctrina y práctica tradicional de *seguridad nacional*, actualmente se padece en nuestro país una de las más profundas crisis de seguridad humana de la historia. Basta mencionar que la anterior administración gubernamental se caracterizó por las enormes disparidades respecto de la asignación del gasto público entre el sector militar y los sectores educativos o de salud, por ejemplo.

Durante los cuatro primeros años de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, el gasto militar en México registró un aumento de 64 348 millones de pesos, es decir, 44% más comparado con el gasto en este rubro al inicio de su administración. Según datos del Banco Mundial, la elevada asignación de recursos estatales a la compra de armas y el mantenimiento del aparato militar en México contrasta con la escasa cantidad atribuida a la educación y a la salud públicas. El gasto per cápita en salud aumentó sólo 1.5% en 2011 comparado con 2006 –es decir, pasó de 507 dólares a 515 dólares en cinco años–. La inversión en educación, por otro lado, no mejoró en lo más mínimo.¹⁴

Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señalan que los gastos totales del gobierno federal tuvieron un incremento real de 3.6% en 2010 y que dentro del gasto programable, el gasto corriente aumentó 3.3% y el de capital 2.8%. Lo interesante de los indicadores es que la mayor variación presupuestal ocurrió en los fondos destinados a la Secretaría de Gobernación –en donde se dio un aumento de recursos de 50.7% real como consecuencia de la incorporación del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública– y en la Secretaría de la Defensa Nacional, que recibió 12.3% más para el “fortalecimiento de programas de vigilancia y defensa del territorio nacional”.¹⁵

Todo este panorama no hace más que ratificar que la visión de seguridad que prevalece en México continúa estando arraigada a elementos de carácter unidimensional y unidireccional. Cada una de las estrategias y políticas empleadas en materia de seguridad se han centrado en la percepción de amenazas igualmente tradicionales. El narcotráfico y el crimen organizado parecen ser

¹⁴ Roberto González Amador, “Con Calderón aumenta el gasto militar; se estancan salud y educación: BM”, en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2011, p. 2, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/15/politica/002n1pol>>, página consultada el 23 de septiembre de 2014.

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, Santiago, Cepal, 2011, p. 212.

las prioridades para el Estado mexicano; sin embargo, la pobreza, la insuficiencia alimentaria, la fragilidad social, la evidente carencia en los servicios de salud, el rezago educativo y las mermadas condiciones laborales son temas ausentes en la agenda de seguridad nacional pese a que son prioritarias para millones de mexicanas y mexicanos.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), durante 2009 la reducción del producto interno bruto (PIB) en México fue de 6% al perderse más de 170 000 empleos netos. Desde 2007 y hasta mediados de 2010, el precio de los alimentos tuvo un incremento por encima del doble que la inflación.¹⁶ El crecimiento del PIB per cápita anual promedio fue de sólo 1.2% de 1990 a 2010 y de 2% entre 1950 y 2010, lo que evidencia un crecimiento muy bajo para las condiciones y necesidades socioeconómicas de México. De la mano de ello, el *mercado laboral* se ha caracterizado por sus bajos niveles de productividad, salarios insuficientes para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad.¹⁷

Entre 2008 y 2010 la población mexicana en pobreza aumentó de 44.5 a 46.2%, lo que representó un incremento de 48.8 a 52 millones de personas; el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas, y aumentó la población que carece de acceso a alimentos.¹⁸

Del total de los 2 456 municipios que el Coneval contempló en el informe *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, 93.4% registró que más de 50% de su población carecía de seguridad social; 48% tuvo más de la mitad de su población sin acceso a servicios básicos en la vivienda; 17.1% tenía más de 50% de su población que carecía de servicios de salud; 9.2% reportó más de la mitad de su población en malas condiciones respecto de la calidad y espacios en sus viviendas; 4% alcanzó porcentajes mayores a 50% de

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Coneval, 2012, p. 4, disponible en <[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

SANDRA KANETY ZAVALETA HERNÁNDEZ

su población con carencia alimentaria; y 3.5% dijo tener más de la mitad de su población con rezago educativo.¹⁹

La seguridad humana como marco de acción del Estado para proveer seguridad

Visibilizar a los individuos y hacer de las personas –y no de los Estados– el motivo principal de la seguridad implica la consideración de un amplio espectro de condiciones o amenazas a la supervivencia que podrían no ser prioritarias dentro de los esquemas tradicionales –y mayoritariamente aceptados– de la *seguridad nacional*.²⁰

Si bien el Estado sigue siendo el proveedor fundamental de la seguridad de sus habitantes, no puede negarse que con mucha frecuencia no cumple dicha obligación y que incluso puede llegar a convertirse en una fuente de amenazas para su propia población. Por ello, el paradigma de la seguridad humana considera que la atención debe ser desplazada de la seguridad del Estado hacia la seguridad de las personas.²¹

En efecto, la seguridad humana se constituye de las capacidades de éstas para alcanzar una vida más plena y se basa en su participación activa con el fin de lograr diversas opciones. Sin embargo, la consecución de la seguridad humana no se refiere únicamente a la protección de la persona sino también a la facilitación por parte del Estado de los medios para valerse por sí misma.²² En este sentido, la seguridad nacional y la humana no deberían concebirse como opuestas sino como partes de un solo proceso.

Entonces, aunque desde la óptica de la seguridad humana *la seguridad debe centrarse en las personas y no en el Estado* ello no significa invalidar el pa-

¹⁹ *Ibidem*, p. 19.

²⁰ Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2012, p. 129.

²¹ Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, p. 2.

²² *Ibidem*, p. 4.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO...

pel fundamental que éste tiene en su construcción. Por el contrario, dentro de los procesos de seguridad humana el Estado desempeña un papel primordial en la seguridad de sus habitantes al fungir ya sea como proveedor o facilitador de las herramientas que puedan ampliar las opciones de las personas o, en su defecto, como obstáculo al dificultar, limitar e incluso negar el acceso a dichas opciones. Si bien el Estado se ha desempeñado como garante de derechos, satisfactor de necesidades y proveedor de bienestar, también es cierto que en muchos casos ha fungido como su principal transgresor.²³

La idea fundamental de este trabajo reside en que la seguridad humana puede mitigar eficazmente los actuales desafíos de inseguridad del Estado mexicano por medio de la ampliación de la visión militar de la seguridad hacia los aspectos integrales que son considerados por la seguridad humana, como la alimentación, la salud, el ámbito personal, la política, el medio ambiente, la vida comunitaria y el entorno económico de la población nacional. Es precisamente en las características y los componentes de ésta que el Estado –el gobierno– podría encontrar enormes bondades para hacer frente a las vulnerabilidades cotidianas de sus poblaciones.

En primera instancia, el desplazamiento del eje de atención desde el Estado hacia las personas implicaría un cambio de enfoque en el análisis. Pasaría, por ejemplo, de los derechos de los Estados –soberanía, no injerencia en asuntos internos, integridad territorial, etc.– a los derechos humanos de los individuos. Asimismo, implicaría un cambio en cuanto a las preocupaciones del Estado, es decir que trascendería de los *intereses nacionales*, por ejemplo, hacia las preocupaciones de las personas como las necesidades básicas y las libertades, entre otras.²⁴

Por otro lado, enfocarse en la seguridad de las personas y en la multiplicidad de sus posibles amenazas exigiría el diseño por parte del Estado de mecanismos que puedan proveer seguridad en su implementación práctica. Ello

²³ Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, op. cit., p. 261.

²⁴ Karlos Pérez de Armiño, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, p. 64.

implica medidas que no se sustenten únicamente en la capacidad militar sino en sistemas de carácter integral, multidimensional, preventivo e interdependiente que contemplen los aspectos que son inherentes a la seguridad y, por ende, a las diversas amenazas y vulnerabilidades de las personas.

Además, romper con el elemento estatocéntrico de los esquemas tradicionales de la seguridad y ampliarlos al enfoque de la seguridad humana permitiría colocar al Estado ante el escrutinio público y, en consecuencia, juzgar y evaluar sus políticas, sus capacidades y, más importante aún, su legitimidad. En tal sentido, la seguridad humana aporta criterios significativos y valiosos elementos de juicio para el análisis del papel de los gobiernos y de la relación entre éstos y sus ciudadanas y ciudadanos.²⁵

Por otra parte, el carácter integral y multidimensional que posee la seguridad humana posibilitaría la contemplación de elementos de diversa índole –en las agendas y sobre todo en las estrategias de seguridad– que respondan a múltiples interrogantes; por ejemplo, si las personas sienten socavada su seguridad personal por un conflicto bélico, pero también si tienen acceso a alimento suficiente y adecuado, si cuentan con el ingreso mínimo necesario para satisfacer necesidades vitales, si son víctimas de depresión, si se sienten seguras en las calles, si se desenvuelven en un medio natural sano y si cuentan con servicios educativos o de salud apropiados, entre otras. Al respecto, la seguridad humana permitiría diseñar mecanismos e instrumentos diversos a través de redes o vínculos entre los distintos actores y en múltiples sectores.

Finalmente, desde la óptica de la seguridad humana los factores de inseguridad prevalecientes son consecuencia de la concomitancia de numerosos elementos estrechamente relacionados con variables militares, sociales, culturales, políticas, económicas, etc.; las cuales a su vez se vinculan con la percepción de temor por la violencia por un lado, y con la satisfacción de necesidades, por otro.²⁶ Al tener como pilares a la *libertad frente al miedo* y a la *libertad frente a la necesidad*, la seguridad humana hace referencia tanto a asuntos que ponen en riesgo la vida y posesiones de las personas como a umbrales mínimos que

²⁵ *Ibidem*, p. 68.

²⁶ Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, op. cit., p. 133.

condicionan la calidad de ésta. En dicho sentido, una agenda, un plan o una estrategia diseñados para coadyuvar al establecimiento o mantenimiento de la seguridad de las poblaciones contemplarían factores como la guerra, los delitos contra las personas y la propiedad, la inseguridad ciudadana en sus diferentes formas, la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando de armas y el terrorismo, por un lado; pero también vulnerabilidades crónicas como el hambre, la enfermedad, la precarización laboral y el desempleo, la exclusión social, la marginación, la inexistencia de redes de asistencia social, el deterioro de las condiciones de salud, la falta de oportunidades educativas y el menoscabo en el plano de los derechos más elementales.²⁷

Conclusiones

Un entendimiento más integral de la seguridad otorga la oportunidad de devolverle al ser humano la importancia que merece.

El concepto *seguridad humana* suele soslayarse y demeritarse antes, incluso, de ser conocido o estudiado. Si bien es cierto que en él existen imprecisiones, también lo es que puede adecuarse de mejor manera a la realidad internacional y nacional, y responder de forma más efectiva a la situación de inseguridad y amenazas que se vive día a día en el mundo y, más importante aún, en nuestro país.

Al ser un paradigma con perspectiva antropocéntrica, integral y multidimensional, la seguridad humana podría constituirse en una significativa herramienta de seguridad del Estado para enfrentar de modo más efectivo las vulnerabilidades sociales más urgentes.

Por lo tanto, debe comprenderse que la seguridad de las personas no se contraponen a la seguridad del Estado, sino que son complementarias. Velar por la seguridad humana no significa despojar a las personas de la responsabilidad y la oportunidad de regir sus vidas; por el contrario, cuando éstas se encuentran inseguras se transforman en una carga para la sociedad. La seguridad humana

²⁷ Ernesto López, “La agenda de la seguridad humana: el caso del Mercosur”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flasco-Chile/UNESCO, 2002, p. 379.

SANDRA KANETY ZAVALA HERNÁNDEZ

afirma que las personas deben estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todas y todos deben tener la oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida;²⁸ y para lograrlo, el Estado ha de asumirse como pieza fundamental.

Bibliografía

- BAENA PAZ, GUILLERMINA (COORD.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2005, disponible en <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BOUTROS-GHALI, BOUTROS, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, Nueva York, ONU, 1992, 53 pp.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, Santiago, Cepal, 2011, 340 pp.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Coneval, 2012, disponible en <[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.
- DEPENDENCIA DE SEGURIDAD HUMANA. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human>

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 27.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO...

- %20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>, página consultada el 3 de junio de 2014.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, JUAN PABLO, *Seguridad humana*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.
- FUENTES, CLAUDIA F., y FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.
- GOMÁRIZ, ENRIQUE, “La doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”, en Rosas, Cristina, *Seguridad hemisférica e inseguridad global*, México, UNAM/Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, 2004.
- GONZÁLEZ AMADOR, ROBERTO, “Con Calderón aumenta el gasto militar; se estancan salud y educación: BM”, en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2011, p. 2, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/15/politica/002n1pol>>, página consultada el 23 de septiembre de 2014.
- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005; última reforma publicada el 26 de diciembre de 2005.
- LÓPEZ, ERNESTO, “La agenda de la seguridad humana: el caso del Mercosur”, en Rojas Aravena, Francisco, y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flacso-Chile/UNESCO, 2002, pp. 375-386.
- MÁRQUEZ BIAS, RICARDO, “Esferas de seguridad y linderos del corazón en las tinieblas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, México, INAP, 1998, pp. 31-43.
- NEE, JORGE, *Human Security and Mutual Vulnerability. The Global Political Economy or Development and Underdevelopment*, 2ª ed., Ottawa, International Development Research Centre, 1999.
- 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*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-77.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Human Development Report 1992*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, 216 pp.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, 249 pp., disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 22 de julio de 2014.

- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009>, página consultada el 25 de julio de 2014.
- SÁNCHEZ NORIEGA A., MARÍA DE LOS ÁNGELES, “Derechos humanos: legitimidad y seguridad internacional”, ponencia presentada durante el xxv Congreso anual AMEI: 25 años de análisis de la realidad internacional, Playa del Carmen, del 13 al 15 de octubre de 2011.
- VILLANUEVA AYÓN, MIRIAM, “La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, noviembre de 1999-febrero de 2000, pp. 106-130.
- ZAVALA HERNÁNDEZ, SANDRA KANETY, *La evolución de la seguridad internacional: del enfoque militar al de la seguridad humana*, tesis de maestría, México, UNAM, 2004.
- , *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2012.
- , “El estado de la salud en el mundo. Su repercusión en la seguridad humana”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 2, México, UNAM/Sitesa, 2013.
- , “La seguridad humana en un mundo desigual”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/ Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2006, pp. 49-61, disponible en <http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , “Seguridad humana: una perspectiva integral de la seguridad”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 1, México, UNAM/Sitesa, 2010, pp. 17-24.
- , “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Paz y seguridad y desarrollo*, t. I, México, UNAM/Sitesa, 2009, pp. 27-48.