



seguridad Humana, Seguridad Territorial y Gestión Territorial Sostenible

Capítulo 6



La Seguridad Humana

En este recuadro tomamos prestados los aportes centrales del texto de Karina Batthyány de “Control Ciudadano”, organización que se describe a sí misma como “una red internacional de organizaciones ciudadanas que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos [comprometida] con la justicia social, económica y de género.”⁹¹

El concepto de seguridad humana surgió en los ámbitos de investigación para la paz en los años 80, en oposición al concepto de “seguridad nacional” predominante durante la Guerra Fría. Pero su divulgación masiva a nivel internacional ocurrió en 1994, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) centró en esta idea su Informe sobre Desarrollo Humano.⁹² Para el PNUD el corazón de la inseguridad humana es la vulnerabilidad, y la pregunta que debe formularse es cómo proteger a la gente, insistiendo en el involucramiento directo de las personas y en la estrecha vinculación existente entre desarrollo y seguridad.

Como idea inicial, el PNUD identificaba ocho dimensiones de la seguridad (y por tanto de la inseguridad): económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política.

Pocos años más tarde, gobiernos como los de Japón, Noruega y Canadá adoptaron el conjunto de ideas que subyacen detrás de este concepto para elaborar políticas exteriores y un listado de temas concretos tales como la prohibición de las minas antipersonales, el control de las armas ligeras, el rechazo al reclutamiento de niños soldados, la promoción del Derecho Internacional Humanitario, el apoyo a los nuevos organismos de derechos humanos creados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la asistencia a los refugiados, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, etc.

El concepto de seguridad humana es, pues, evolutivo y la discusión que genera es una excelente oportunidad para replantear los viejos esquemas de la seguridad centrados en aspectos militares y para detectar las necesidades del conjunto del planeta, con toda su diversidad, que han merecido apenas atención en las políticas públicas generales.

Según la definición de la Comisión de Seguridad Humana, “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas [políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales] que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.”⁹³

El concepto de seguridad humana complementa el concepto territorial de seguridad del Estado, en tanto concierne al individuo y a la comunidad más que al Estado. Se puede establecer, por tanto, una clara diferenciación entre las políticas de seguridad nacional, centradas en la integridad territorial de un Estado y la libertad para determinar su forma de gobierno, y el concepto de seguridad humana, que pone el acento en la gente y las comunidades, y en particular sobre los civiles que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, sea en contextos de guerra o de marginación social y económica. Las amenazas para la seguridad de las personas incluyen amenazas y condiciones que no siempre se clasificaban como tales para la seguridad del Estado, y lo que es más importante aún, se amplía el campo de actores involucrados, dejando de ser por tanto exclusivamente estatales. El objetivo de la seguridad humana implica no sólo la protección de las personas, sino su empoderamiento para que puedan valerse por sí mismas.

Académicos de renombre internacional como el Premio Nóbel de Economía Amartya Sen llevan varios años insistiendo en la necesidad de adoptar este nuevo planteamiento de la seguridad humana como instrumento para repensar el futuro y el propio desarrollo, que no tiene que ver sólo con el crecimiento de la renta *per cápita*, sino también con la expansión de las libertades humanas y la dignidad. Sen aboga por redefinir las viejas instituciones internacionales creadas en los años 40 y por elaborar una agenda de los cambios más necesarios, en la que incluye acuerdos comerciales, leyes de patentes, iniciativas de salud global, educación universal, diseminación tecnológica, políticas ambientales, deuda externa, gestión de los conflictos, desarme, etc. Una agenda, en definitiva, para hacer viable la seguridad humana.

Los objetivos de la seguridad humana coinciden también con el Programa de Acción para una Cultura de Paz y con la Declaración del Milenio, aprobados por la Asamblea General de la ONU en 1999 y 2000, respectivamente. Aunque el concepto y el trabajo inicial de la seguridad humana han partido de centros y gobiernos mayormente occidentales, desde el primer momento se ha abierto el debate a nivel internacional para integrar todos los matices y contraposiciones propias de la diversidad política y cultural mundial. Hay, por tanto, un interesante debate académico y político sobre si la seguridad humana debe centrarse en los derechos políticos de primera generación o también ha de incluir los derechos de segunda y tercera generación, incluido el derecho al desarrollo y la alimentación.

⁹¹ Karina Batthyány, “Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2004” <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/77.html>

Más información sobre los orígenes y el alcance del concepto de SEGURIDAD CIUDADANA puede encontrarse en el documento de Hans Günter Brauch titulado “Environment and Human Security: Towards Freedom from Hazard Impacts”, publicación del United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS). Bonn, 2005, disponible en <http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=64>

⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana. Nueva York: Oxford University Press, 1994.

⁹³ Comisión de Seguridad Humana. “Informe Final” en www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html

Se trata de un concepto inclusivo y centrado en las personas. Surge desde la sociedad civil como un intento por proteger a los individuos y sus comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar. Se basa en la noción de seguridad de la persona, en el entendido de que tanto el Estado, como los actores no estatales y la persona humana son los responsables del desarrollo y deben involucrarse, por tanto, en la promoción de políticas y acciones que fortalezcan la seguridad y el desarrollo de las personas.

Su carácter es multidimensional. La seguridad humana intenta establecer las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que afectan la seguridad de las personas e identifica amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad, partiendo de la constatación que la misma no es unidimensional sino que está compuesta por múltiples dimensiones.

La seguridad humana pone el acento en la asociación y la cooperación, es decir en el multilateralismo y la cooperación. El contexto internacional y los resultados de la globalización han cambiado la escala de las problemáticas, antes visualizadas exclusivamente desde una perspectiva nacional, a un nuevo orden internacional, donde sólo la capacidad de interacción posibilitará a los Estados recuperar capacidades para trabajar junto a otros actores y generar un sistema capaz de satisfacer demandas a nivel nacional, regional e internacional.

Seguridad humana y desarrollo humano

Al definir seguridad humana, Kofi Annan, Secretario General de la ONU durante el período 1997-2006, plantea que esta noción, “en su sentido más amplio, involucra mucho más que la ausencia de conflictos. Incorpora el tema de los derechos humanos, la buena gobernanza, el acceso a la educación y la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de los conflictos. La libertad frente a las privaciones y el miedo y la libertad de las futuras generaciones de heredar un ambiente natural y saludable, son las dimensiones que, en forma interrelacionada, componen la seguridad humana, y por lo tanto, la seguridad nacional.”⁹⁴

El paradigma de desarrollo humano vincula a la seguridad humana con la equidad, la sostenibilidad, el crecimiento y la participación, ya que permite verificar el nivel de seguridad de vida alcanzado por las personas en una sociedad y también interpretar las posibilidades y los desafíos que ésta tiene para acercarse a un desarrollo humano pleno y sostenible.

Desde esta perspectiva, lo que importa en términos de la seguridad no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz, en función de una amenaza externa, sino que se garanticen las condiciones mínimas para que las personas tengan seguridad y se sientan seguras en sus sociedades.

Las dos dimensiones fundamentales

La seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales. La primera es la protección ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión; la segunda es la protección frente a alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad. Esas amenazas pueden impactar negativamente en todos los niveles de ingreso y de desarrollo en el contexto nacional.

La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realiza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de “crecimiento con equidad”.

El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana. El fomento de los principios democráticos constituye un paso hacia el logro de la seguridad humana y el desarrollo: permite a las personas participar en las estructuras de gobernanza y hacer que su voz sea escuchada. Para ello se requiere crear instituciones sólidas, que establezcan el estado de derecho y potencien a las personas.

La seguridad humana sólo es posible asentada en un desarrollo sostenido. Ello supone seguridad a diferentes niveles para todos los integrantes de la sociedad: contra riesgos y amenazas físicas, de ingresos, educativa, habitacional, sanitaria y ambiental.

⁹⁴ Kofi Annan. “Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia.” Sesión de dos días en Ulan Bator. 8-10 de mayo de 2000. Comunicado de Prensa SG/SM/7382. www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html.

En los últimos 30 años se han triplicado el número de desastres provocados por las amenazas naturales, las tormentas, las inundaciones y las sequías. El número de personas afectadas se ha duplicado cada diez años. Esto significa que hay cinco veces más personas afectadas ahora que hace una generación. El año pasado (2006), 134 millones de personas fueron víctimas de las amenazas naturales que costaron \$35 mil millones en daños y perjuicios, incluyendo sequías devastadoras en China y África y las inundaciones masivas en Asia y África. Los desastres pueden destruir literalmente de la noche a la mañana, lo que tomó ganar en décadas de desarrollo. En 1998, el huracán Mitch causó pérdidas equivalentes al 41% del producto interno bruto de Honduras.

Los riesgos han aumentado por otras razones también. Hoy, ocho de las diez ciudades más populosas del mundo son propensas a los terremotos, y seis de ellas están en o cerca de la costa. Millones de personas viven en áreas inestables y en condiciones de hacinamiento en los tugurios. En 2020, se estima sean mil millones de personas, cifra que bien puede duplicarse. La combinación de la decadencia de la infraestructura, la erosión de la tierra, las condiciones de hacinamiento, y la falta de servicios de salvamento podría dar lugar a catástrofes de una magnitud sin precedentes.

Mi punto en relación a todos estos hechos es simple: el cambio climático, las amenazas naturales y los fenómenos climáticos extremos no son distantes. La amenaza está aquí, es real, y es hoy en día. Vidas, medios de subsistencia y las economías están en peligro en estos momentos. Lo que significa que debemos actuar con verdadera urgencia. Pero la triste realidad es que el costo de nuestra falta de acción será pagado con la vida y las pérdidas de algunos de los Estados del mundo, y por la mayoría de las personas vulnerables.

Por lo tanto lo que hay que hacer está en el ámbito de la "posible". Esto significa la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades a las amenazas naturales, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los sistemas de gestión de las inundaciones, la alerta temprana y sistemas de evacuación, códigos de construcción adecuados, la gestión ambiental de las zonas expuestas a riesgo, y programas de educación y de gestión de riesgos basados en la comunidad. Significa la plantación de árboles de mangle en zonas costeras expuestas. Esto significa educar a niños de las escuelas y las comunidades sobre lo que debe hacer cuando un huracán o inundaciones torrenciales se presentan. Significa integrar la adopción de decisiones políticas, tomando en consideración tanto los conocimientos científicos como los indígenas. Significa prepararnos ahora para un futuro más impredecible.

Estas políticas de reducción del riesgo y sus prácticas son rentables, no sólo salvan vidas, sino que también los medios de vida y salvan bienes, y así contribuyen a la protección de las inversiones para el desarrollo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Al actuar hoy, podemos salvar vidas y ahorrar dinero mañana, la reducción del riesgo de desastres debe convertirse en una prioridad urgente para los gobiernos. En un sentido real y práctico, es un elemento esencial tener una póliza de seguro antes que estar más propensos a los desastres.

John Holmes

Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

Por su parte la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)⁹⁵, publicó en 2002 los resultados de la primera fase de un proyecto titulado "Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina", que "capitaliza la experiencia ganada en el proyecto sobre el Fortalecimiento de la Capacidad y Sostenibilidad Institucional iniciado por el Grupo de Seguridad Humana de UNCRD en la región de Asia, y persigue objetivos similares, pero en el contexto de las condiciones de seguridad humana en América Latina."⁹⁶

El objetivo principal del proyecto es fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y regionales en América Latina, para abordar estos problemas en sus respectivas regiones. Los objetivos específicos son:

- Evaluar las condiciones de seguridad humana en regiones seleccionadas, e identificar las necesidades de capacitación en estas regiones;
- Prestar asistencia a gobiernos de los niveles local y regional en el fortalecimiento de sus capacidades para abordar problemas de seguridad humana, y facilitar la integración

de intereses y acciones relacionadas con este tema en sus políticas, planes y programas de desarrollo local;

- Identificar prácticas exitosas y medir el éxito de los programas y/o proyectos;
- Incentivar el trabajo en sociedad entre UNCRD y los equipos de contraparte locales, y entre las diferentes oficinas de UNCRD;
- Difundir las lecciones aprendidas de los hallazgos de la investigación;
- Conducir actividades de capacitación para personal profesional de los gobiernos locales que esté involucrado en el planeamiento y gestión de programas sobre seguridad humana, promoviendo la conformación de asociaciones y el intercambio de información entre las regiones del hemisferio (Asia, África y América Latina).

Las cuatro regiones de estudio seleccionadas son:

- La región Metropolitana de Lima-Callao (Perú), compuesta por 43 distritos del departamento de Lima y seis distritos de la provincia Constitucional del Callao;

⁹⁵ <http://www.uncrdlac.org/uncrd.htm>

⁹⁶ Los resultados completos de ese estudio se encuentran en <http://www.uncrdlac.org/regional.htm>

- El departamento de Cundinamarca (Colombia) comprende 116 municipios, y su capital es Bogotá Distrito Capital (entidad territorial independiente del departamento);
- La región Metropolitana de Santiago (Chile), constituida por seis provincias subdivididas en 52 comunas, de las cuales 34 corresponden al área metropolitana de Santiago; y
- La región del Bío Bío o VIII región (Chile), constituida por cuatro provincias, subdivididas en 52 comunas.

Entre los “hallazgos y recomendaciones de los estudios de caso”, resaltamos los siguientes, debido a que son igualmente válidos para el proceso de construir seguridad territorial, lo cual incluye necesariamente la gestión del riesgo⁹⁷:

Concepto de Seguridad Humana y la Construcción de Capacidad Institucional.

Se identificaron siete condiciones relacionadas con el concepto de seguridad humana, las cuales se clasificaron en dos grupos según su causa-efecto así:

1. Condiciones consideradas como básicas para alcanzar la seguridad humana: (a) acceso al empleo; (b) acceso a infraestructura, y a bienes y servicios sociales; (c) condiciones adecuadas del medio ambiente que provean un buen nivel de calidad de vida y la protección integral del individuo; y (d) seguridad alimentaria.
2. Condiciones de seguridad humana de nivel intermedio que se persiguen una vez alcanzadas las condiciones básicas: (a) bienestar y confort; (b) dignidad y certidumbre; (c) armonía social, basada en aspectos como el respeto, la cooperación, la solidaridad y el afecto entre individuos. La armonía social fue considerada también como el objetivo final que debe alcanzar la seguridad humana.

Una Clara Definición de Competencias y Responsabilidades Institucionales, y el Cambio de Actitud que se Requiere de los Funcionarios para Asumirlas

En los casos analizados se pueden resaltar algunos aspectos relevantes relacionados con este tema que inciden en el éxito o fracaso de las iniciativas:

- La función del Estado debe ser la de actuar como armonizador de los intereses de los diferentes actores que intervienen en iniciativas de seguridad humana y desarrollo regional.
- La manifestación abierta de la responsabilidad y compromisos institucionales genera mayor credibilidad entre los actores y promueve el deseo e interés de participar.

- La continuidad de los programas y del ejercicio de nuevas prácticas se debe reflejar también en la continuidad, participación y compromiso de los funcionarios a lo largo de todo el proceso, desde la etapa de planificación, diseño y ejecución de los mismos.
- La adopción de nuevos métodos y tecnologías requiere de esfuerzos de las administraciones para facilitar su implementación, y de la difusión paulatina sobre la utilización de los mismos, para asegurar el cambio gradual de actitud de los funcionarios y la aceptación de estas nuevas prácticas.
- La institucionalización de los procesos efectivos de gestión puede ayudar a que las iniciativas trasciendan a otras administraciones. En este sentido es necesario facilitar la operacionalización de nuevos procesos y procedimientos.
- Para que esta institucionalización pueda ser efectiva, es necesario que las directivas de las administraciones de los gobiernos presten el apoyo necesario para que los funcionarios se adapten a los nuevos procesos, mediante una mayor flexibilidad en la distribución del trabajo, en los horarios y en las responsabilidades que éstos deben asumir. Las nuevas dinámicas de gestión deben reflejarse en las estructuras orgánicas de las administraciones para que sean más ágiles y efectivas.

Esfuerzos de los Gobiernos para Motivar y Promover la Organización y la Participación de los Distintos Sectores de la Sociedad

En los países de América Latina y El Caribe se han ido afianzando formas de participación más democráticas, aumentando su potencial de desarrollo. Los acuerdos realizados entre la población y los gobiernos juegan un papel crítico en la sostenibilidad de políticas y estrategias institucionales. La relación que se genere entre la población y los gobiernos, la información compartida y los acuerdos que se realicen entre ellos, son de vital importancia para la sostenibilidad de las acciones que se emprendan para lograr mejores condiciones de seguridad humana y desarrollo regional. Sin embargo, a pesar de los avances que se presentan en muchos países, existen todavía prácticas excluyentes por parte de los gobiernos, y apatía y poca organización por parte de la sociedad civil.

El análisis de los casos permite identificar algunos factores que contribuyen a que los mecanismos de participación ciudadana sean más efectivos. Los procesos de participación ciudadana se generan alrededor de los intereses comunes que tiene un grupo social o una comunidad para enfrentar situaciones que los afectan. Sin embargo, en la medida en que se van solucionando los problemas de interés común, decrece el interés de participación y la solidaridad de los pobladores.

⁹⁷ http://www.uncrediac.org/SHE/7_hallazgos_recomendaciones.pdf



Esto hace necesario fortalecer la identidad local, crear un sentido de pertenencia y cultura propia, que dé continuidad a las acciones emprendidas. En este sentido, construir una visión de futuro puede centrar y fomentar la participación y a la vez convertirse en una función unificadora de los intereses de una comunidad. Esta visión unificada del futuro deseado permite impulsar y orientar de manera más racional la inversión.

El acercamiento a la comunidad se debe hacer para que ésta participe no solamente en la identificación de necesidades, sino además para que aporte en la solución de las mismas. Se debe fomentar el interés de la comunidad en el proceso de gestión. Si la comunidad participa desde el inicio, podrá manejar y ejercer control sobre el proceso y sobre las decisiones que se adopten, incluyendo aquellas de inversión. De esta manera las demandas tradicionales de una comunidad se transforman en posibilidades más racionales de proyectos.

Para volver sostenible la actitud de participación de una comunidad es necesario tener en cuenta tres etapas en el proceso de participación: (a) sensibilización de los beneficiarios; (b) prácticas y acciones concretas de participación; y (c) seguimiento y evaluación del proceso mismo de la participación.

Es importante tener claro que, cuando se emprenden proyectos o programas con procesos participativos, éstos son más difíciles de presupuestar que los que se desarrollan de manera tradicional, ya que por el tiempo involucrado, dependen en gran medida de poder mantener el interés y la voluntad de las personas.

Construcción Conjunta de Capacidad y Aprendizaje para Mejorar el Entendimiento Compartido de Problemas y Soluciones

La gestión en colaboración puede ser una importante estrategia para lograr un entendimiento integral y compartido de los problemas y soluciones, y desencadenar además un proceso de aprendizaje mutuo. Esto permite una más efectiva construcción y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los actores que intervienen en el desarrollo regional, en donde se cruzan competencias y responsabilidades de diferentes niveles de gobierno, entidades, grupos sociales y sector privado.

Por su naturaleza compleja, el mejoramiento de los niveles de seguridad humana y de aspectos del desarrollo regional se debe abordar desde una perspectiva integral que abarque componentes de tipo social, económico, ambiental, teniendo en cuenta la diversidad de actores de carácter público y privado que intervienen en estos temas. Esta complejidad hace imperativo el trabajo coordinado y de cooperación entre actores y su entendimiento de esta integralidad.

El fortalecimiento de la capacidad y el aprendizaje debe dirigirse tanto al sector público (encargado de armonizar los diferentes intereses en juego), como al sector privado y a la comunidad en general (quienes son los directa o indirectamente afectados por las condiciones de desarrollo y seguridad de una región). Fortalecer las capacidades de gestión de todos estos actores permite que cada uno pueda asumir sus roles y responsabilidades con mayor eficiencia.

El trabajo en equipo promueve y estimula el aprendizaje de técnicas para el intercambio de información, la identificación de aspectos y problemas comunes, y permite identificar tareas y responsabilidades que deben asumir los participantes, así como definir los esquemas de negociación y de construcción de consensos para la toma de decisiones de manera compartida. Las experiencias analizadas resaltan la importancia de los siguientes aspectos:

1. Modalidades de capacitación. Para el fortalecimiento de la capacidad de gestión se puede recurrir a diferentes modalidades como la capacitación formal, las pasantías, los encuentros o foros de discusión, el intercambio de experiencias para el aprendizaje, la asesoría de expertos y especialistas, la formación en los puestos de trabajo, entre otras. La preparación y capacitación de capacitadores por ejemplo, puede ser una herramienta de gran utilidad para multiplicar el efecto de la capacitación, llegando a otras localidades.

2. Respuesta oportuna a las demandas. Un funcionario o profesional bien capacitado genera confianza, credibilidad y respeto de parte de los diferentes actores (sector privado, comunidad y entidades públicas). La capacidad técnica de los funcionarios se refleja en la capacidad que tienen las instituciones para efectuar una intervención acertada, y en la eficiente y eficaz atención a las necesidades y demandas de la población.

3. Modernización integral. Es importante que las entidades inviertan más recursos, no solamente en la capacitación de funcionarios y del personal involucrado en programas de seguridad humana y desarrollo regional, sino además en la modernización de equipos y tecnología que permitan un mejor desempeño de sus funciones. El trabajo en colaboración permite difundir entre los participantes la necesidad de asumir una posición más abierta al cambio y a la modernización integral de las administraciones. Una estrategia de modernización integral de las instituciones requiere, además de recursos financieros, el compromiso y el apoyo administrativo de sus directivas para mejorar su personal y sus equipos.

4. Capacitación continua. Todo proceso de capacitación y entrenamiento debe ser permanente y continuo, se debe inculcar una tradición para planificar el desarrollo con perspectiva regional en todos los actores del proceso (administraciones del Estado en sus diferentes niveles, sector privado y comunidad). Los procesos continuos de capacitación y formación de líderes, desarrollan un alto nivel de madurez y consolidan la organización social, pero es indispensable ser conscientes de que estos cambios requieren tiempo para arraigarse en las rutinas, y que las transformaciones y aprendizajes son procesos lentos.

Decisión Política y una Convocatoria Adecuada de Actores que Promuevan Alianzas y Nuevas Formas de Asociación entre Organizaciones Gubernamentales, No Gubernamentales y el Sector Privado

Las experiencias analizadas resaltan lo siguiente:

- Los proyectos o programas de desarrollo regional y seguridad humana requieren de una amplia convocatoria de actores que permitan un mejor y más completo entendimiento de la situación y del medio que se quiere intervenir.
- La amplia participación de actores interesados construye una base fuerte y sostenida en el tiempo, y genera en ellos compromiso y una conducta responsable.
- Las formas de asociación arriba descritas se convierten en motores de participación activa en donde se ponen de manifiesto relaciones de confianza y cooperación entre los integrantes de estos acuerdos y con otros actores. En la medida en que se identifiquen actores representativos de la comunidad, se facilita la participación y se valora así el conocimiento que cada uno tiene de la situación.
- A través de las diferentes formas de asociación, ya sean éstas entre organizaciones de gobierno, de la comunidad o del sector privado, se pueden canalizar demandas para exigir atención a necesidades, e inclusive cambios en las políticas públicas. La gestión compartida tiene como ventaja lograr metas que de manera individual no serían posibles.
- En concordancia con lo anterior, el trabajo en colaboración permite sincronizar diferentes proyectos tanto del gobierno como del sector privado, racionalizando mejor la inversión. La gestión solidaria por lo tanto, incentiva la igualdad y el equilibrio ya sea entre grupos de comunidades, entre municipios ricos y pobres, o entre subregiones en donde se presenten desequilibrios.

Capacidad de los Gobiernos para Liderar Procesos de Planeación y Gestión Estratégicas

El análisis de los casos presentados en este documento hace énfasis en la importancia que tiene la combinación de estrategias y metodologías en aspectos políticos, técnicos y participativos, para lograr consensos y claridad sobre procesos y responsabilidades.

1. Aspectos políticos. Se hace indispensable la voluntad y decisión política para emprender el trabajo en coordinación y colaboración. Esto incluye la necesidad de propiciar el trabajo asociativo y la coordinación entre los funcionarios de nivel directivo de las diferentes instancias de gobierno, con el sector privado y la comunidad. Estas voluntades se evidencian a través de diferentes modalidades o esquemas asociativos ya mencionados anteriormente, tales como las mesas de trabajo, la conformación de consejos de participación y toma de decisiones, asociaciones de entidades territoriales, convenios o alianzas entre sectores público, privado, comunidades, ONG, etc. Estas modalidades exigen el diseño de estrategias y métodos que les permitan ser operativas, teniendo en cuenta la necesidad de generar espacios de discusión, de toma de decisiones y de resolución de conflictos de manera concertada.

2. Aspectos técnicos. Se enfatiza la necesidad de emprender procesos más enfocados en regiones y no en localidades aisladas, en construir una visión de región que permita promover el desarrollo sostenible. Esto se logra a través del conocimiento de las competencias de diferentes actores para identificar coincidencias, acciones estratégicas conjuntas que se reflejen en los programas y proyectos que se emprendan. Se deben identificar los factores que intervienen en cada problema, para determinar las variables a considerar, como también identificar los tipos de planes, programas y proyectos, y definir prioridades que permitan un desarrollo estratégico, estableciendo acciones a corto, mediano y largo plazo. Además es indispensable identificar indicadores que permitan medir los logros alcanzados, para hacer el seguimiento a procesos, evaluar los resultados, y hacer los ajustes pertinentes.

3. Aspectos participativos. Uno de los factores de éxito de la participación es identificar actores clave que permitan una amplia convocatoria de grupos sociales interesados, teniendo en cuenta etnias, género, gremios, etc. Cuando intervienen diversos actores, es necesario adoptar un lenguaje común que permita una mejor comunicación para llegar a consensos. También es importante formular propuestas integrales de desarrollo a través de la coordinación de acciones y proyectos financiados y administrados por diferentes organismos e instituciones y de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), y fomentar el compromiso de los involucrados. Los mecanismos de participación ya existentes para la planeación, la gestión y la concertación (leyes, normas, herramientas técnicas y metodológicas) que hayan demostrado ser eficaces, se deben poner en práctica.

Esfuerzos Sostenidos de los Gobiernos para Generar Conciencia en la Sociedad y Establecer Mecanismos Adecuados de Comunicación y Difusión de Información Oportuna

Los casos analizados enfatizan algunos aspectos relevantes, tales como:

- Se deben mejorar las estrategias de comunicación, las cuales deben darse en diferentes direcciones e incluir la retroalimentación entre entidades públicas y la sociedad civil, entre diferentes entidades públicas (sentido horizontal), y entre instancias de diferentes niveles de gobierno (sentido vertical). Esta retroalimentación permite por un lado, crear conciencia y establecer responsabilidades y, por otro lado, definir políticas, programas e intervenciones que respondan a la demanda y necesidades reales de la población, así como hacer un seguimiento al proceso y medir los resultados obtenidos.
- El conocimiento que se genera alrededor del intercambio de la información permite una toma de decisiones más eficiente y efectiva.

- El proceso de difusión de información y conocimiento requiere de instrumentos adecuados de tipo metodológico, técnico, y de construcción de capacidad que permita crear, desarrollar y mantener una plataforma de información asequible.
- La difusión de las iniciativas institucionales desde las etapas iniciales (mediante la difusión de las ventajas que ofrece el desarrollo de programas o proyectos) hasta sus etapas finales (difusión de resultados obtenidos), así como una estrategia de comunicación e interacción entre actores, ayudan a construir una visión compartida de la situación haciendo más fácil la movilización de recursos.

Resultados Concretos y Observables a Corto Plazo para Generar Credibilidad y Confianza en Procesos de Cooperación, y Motivar la Participación de Otros Actores Clave

La manera más efectiva para construir confianza y garantizar el compromiso de actores en un proceso de desarrollo regional en el que se busca fortalecer la gestión en colaboración, es mostrando resultados concretos y a corto plazo. Estos resultados concretos motivan la participación de los actores involucrados, promueven que otros actores se unan al proceso y que estén dispuestos a aportar nuevos recursos.

Los problemas que afectan la seguridad humana afectan la vida cotidiana. Las personas esperan de los gobiernos soluciones inmediatas a sus problemas cotidianos, razón por la cual los resultados tangibles y a corto plazo favorecen la imagen que la población tiene de las administraciones y de las entidades de gobierno. Se fortalece la credibilidad de la población en sus dirigentes y sus instituciones, ya que los resultados demuestran el compromiso que tienen para asumir sus responsabilidades. Por otra parte, la credibilidad en la capacidad técnica y de respuesta de los funcionarios, se manifiesta en el respeto a la autoridad y en el cumplimiento de las normas establecidas.

Seguimiento continuo a los procesos y la evaluación de los resultados obtenidos para hacer ajustes oportunos, reformar políticas y consolidar los arreglos institucionales necesarios

Uno de los factores clave en el éxito de una iniciativa es el continuo y permanente seguimiento a las actividades desarrolladas, y la evaluación de los resultados obtenidos, con el propósito de hacer los ajustes o las recomendaciones necesarias en términos de actividades, reformas de política, o de arreglos institucionales que se requieran.

Para llevar a cabo el seguimiento o monitoreo, y la evaluación de una iniciativa, es necesario haber establecido unos objetivos y metas claras y además haber identificado indicadores reales que permitirán establecer de manera comparativa, por una parte, si se puede mejorar la gestión del proyecto, y por otra parte, si se han logrado y en qué medida los objetivos planteados.



Los objetivos del seguimiento y evaluación de un proyecto han sido resumidos por la Fundación para Estudios Avanzados en Desarrollo Internacional (Fasid por su sigla en inglés⁹⁸), de la siguiente manera:

- Mejorar la calidad de un proyecto en desarrollo a través de su operación y gestión.
- Mejorar la calidad de otros proyectos, a través de la experiencia adquirida por las lecciones aprendidas para mejorar la calidad de nuevos proyectos o de otros proyectos en desarrollo.
- Mejorar la transparencia, aclarando los resultados de las inversiones realizadas (públicas y privadas).

El seguimiento o monitoreo y la evaluación, se convierten en herramientas de gestión efectivas en el desarrollo de proyectos.

Liderazgo compartido, compromiso y empoderamiento de diferentes grupos de la sociedad civil como mujeres, jóvenes, gremios, etc.

El liderazgo, entendido como la capacidad para motivar, conducir, guiar, y facilitar procesos de grupo, así como para empoderar actores específicos (grupos sociales, entidades públicas o privadas), es un factor fundamental para la iniciación, el eficiente desempeño y la sostenibilidad de programas de seguridad humana y desarrollo regional. La diversidad de actores que participan en estos programas, así como la diversidad de aspectos que se abordan, exigen habilidades humanas, políticas, técnicas y administrativas, que permitan construir confianza y cooperación entre los diferentes actores públicos y privados y obtener de éstos el apoyo necesario.

Los procesos de trabajo participativo y en cooperación presentan cambios de liderazgo en el transcurso de las actividades desarrolladas, y por esto es importante resaltar el papel que desempeña cada uno de los actores en las diferentes fases del proceso para afianzar así su compromiso. También es necesario mantener canales de comunicación permanentes para facilitar el flujo de información entre el líder o grupo de líderes, y los diferentes actores.

Para que el ejercicio del liderazgo sea exitoso se requiere de:

- Voluntad política de las autoridades para apoyar procesos participativos de planificación y gestión.
- Un nivel aceptable de organización de la población (gremios, asociaciones, comunidades), y que esté dispuesta a trabajar en cooperación.
- Asesoría técnica y entrenamiento para poder asumir las tareas que el proceso exija y propiciar el empoderamiento de actores relevantes en el proceso (mujeres, grupos de juventudes, gremios, asociaciones, etc.).
- Un permanente flujo de información entre líderes y los demás actores.

La seguridad territorial⁹⁹

La Seguridad Territorial comparte los fundamentos de la Seguridad Humana, expuestos en los párrafos anteriores, pero la diferencia con ésta última es que la primera toma al **territorio como unidad de análisis e intervención**, para efectos de lo cual se entiende el territorio como el **resultado de la interacción permanente entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades humanas** o, en otras palabras, entre ecosistemas y cultura.

⁹⁸ Fasid es una organización japonesa fundada en marzo de 1990, cuyas principales funciones son la educación y el entrenamiento de una nueva generación japonesa de profesionales del desarrollo y la investigación sobre el desarrollo internacional. Esta organización cuenta con recursos del sector público y del sector privado.

⁹⁹ El concepto está expuesto de manera extensa, entre otros documentos, en: Gustavo Wilches-Chaux, "¿Qu-ENOS pasa?", resultado del proyecto "Gestión de Riesgos de Desastre ENSO en América Latina" adelantado por LA RED en el marco y con fondos del Collaborative Research Network (CRN1) del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global – IAI (Bogotá, Noviembre 2007), y en "Brújula, Bastón y Lámpara para trasegar los caminos de la Educación Ambiental", documento del mismo autor (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia – Bogotá, 2007)

Quizás el aporte de este enfoque a los retos de la gestión territorial (con implicaciones prácticas frente a las llamadas “amenazas naturales” y a las exacerbadas por el cambio climático), consiste en asumir y construir la seguridad, como se explica adelante, como un concepto de doble vía, “puesto que la dinámica de los ecosistemas no será una amenaza contra las comunidades humanas, en la medida en que nuestra propia dinámica no sea una amenaza contra ellos.”

Sin embargo el objetivo final es el mismo, y el tejido resultante de los múltiples lazos o interacciones entre los factores de que

dependen tanto la seguridad territorial como la humana, debe permitirles a las comunidades y a los ecosistemas incrementar su resiliencia y su resistencia frente a amenazas de índole natural (como un terremoto, una erupción volcánica o un huracán), de índole socio-natural (como las derivadas del cambio climático) o eminentemente antrópicas, como un accidente industrial, un conflicto armado o el impacto de la caída de precios de un producto estratégico para la comunidad, en los mercados nacionales o internacionales.

Los seres humanos nos sentimos *seguros* cuando formamos parte de un territorio sostenible, porque ni las dinámicas naturales ni las dinámicas sociales constituyen amenazas para nosotros.

O porque si bien existen múltiples amenazas en el entorno (lo cual generalmente sucede) estamos en capacidad de evitarlas o de enfrentar sin mayores traumatismos sus efectos, a lo cual apunta uno de los objetivos estratégicos del Marco de Acción de Hyogo: aquel que habla de el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas.

O también, porque estamos en capacidad de recuperarnos adecuada y oportunamente cuando no ha sido posible evitar una amenaza. Mejor dicho: cuando no somos *vulnerables* o cuando nuestra vulnerabilidad es manejable (porque, al fin y al cabo, todos los seres humanos –todos los seres vivos– somos vulnerables en algún sentido... pero también somos fuertes en otros, debido a lo cual podemos resistir o recuperarnos de los efectos de muchas amenazas).

Como los seres humanos formamos parte de un territorio concreto, del cual también forman parte los ecosistemas con los cuales interactuamos, el concepto de seguridad siempre será de doble vía. Así lo explicita la definición de sostenibilidad que hemos propuesto: una relación en la cual ni la dinámica de los ecosistemas es una amenaza contra las comunidades, ni la de éstas es una amenaza contra la naturaleza. Más aún: la seguridad territorial debe extenderse al futuro, a lo cual apunta el concepto de responsabilidad intergeneracional que subyace en la esencia de la definición clásica del desarrollo sostenible: que las generaciones actuales puedan satisfacer sus necesidades, sin afectar el derecho de las generaciones futuras a satisfacer las suyas.

Esto es válido aún en el caso, por ejemplo, de los sismos, cuya ocurrencia por supuesto no depende de que los seres humanos actuemos de una o de otra forma frente a la naturaleza, sino que son una clara expresión de la vida interna de la Tierra. Pero en la medida en que las comunidades se asienten sobre terrenos adecuados y en su proceso de apropiación del territorio no afecten la estabilidad de las laderas y los suelos, en esa medida también serán menores las *amenazas concatenadas* o asociadas a los sismos, tales como los deslizamientos y los flujos de lodo.

[...]
El anhelo de seguridad constituye la motivación esencial de millones de ciudadanos y ciudadanas del planeta y, en consecuencia, la razón fundamental para tomar determinadas decisiones en el campo político y particularmente en el electoral.

En otras palabras, la seguridad se sigue reconociendo, por parte de muchas personas, como una necesidad prioritaria, a cambio de la cual parecen –o se manifiestan expresamente– dispuestas a renunciar a otro tipo de valores, como la democracia y el respeto a las libertades fundamentales.¹⁰⁰

No sucede lo mismo con otros conceptos –como el concepto de sostenibilidad– que para la mayoría de la población continúan siendo confusos y vagos, cuando no incomprensibles.

Uno de los objetivos de los párrafos que siguen es recordar que la verdadera seguridad, la seguridad integral del ser humano, es el resultado de la interacción compleja entre múltiples factores, que les garantizan a los integrantes de las generaciones presentes y futuras, las condiciones necesarias para ejercer el derecho a la vida con calidad y dignidad.

Es decir, que la seguridad no es solamente un producto que pueda obtenerse a través de las armas, manejadas por mano propia o por distintos agentes estatales o privados, sino un proceso en permanente construcción, en el cual la fuerza (entendida como el poder coercitivo, ejercido legítima y controladamente por el Estado), en determinadas circunstancias, puede jugar un cierto papel, pero cuyas múltiples dimensiones se extienden mucho más allá. En nuestro concepto la seguridad es un proceso complejo y esencialmente “civil”. Una seguridad basada exclusivamente en la fuerza armada carecería totalmente de sostenibilidad y, paradójicamente, se convertiría en un factor adicional de inseguridad.

¹⁰⁰ Ver informe PNUD “La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas” – Capítulo 2 de este documento.

Otro de los objetivos es explorar las relaciones entre territorio y seguridad, a partir de lo cual nos atrevemos a proponer el concepto de “seguridad territorial”, que podría describirse, más que definirse, como **la capacidad de un territorio para ofrecerle a sus habitantes determinadas condiciones de “estabilidad”, que impiden que amenazas de distinto origen (naturales, socio-naturales, antrópicas) procedentes de propio territorio o del exterior, puedan convertirse en desastres.** (Ver Gráfico No. 15)

Seguridad territorial es la que evita que fenómenos o procesos, como por ejemplo, un terremoto, un huracán, un cambio de gobierno a nivel nacional o internacional, o la suscripción de un tratado de libre comercio, puedan convertirse en desastres para los habitantes presentes y futuros de ese mismo territorio.

En otros trabajos sobre el tema hemos identificado, de manera más o menos arbitraria, una serie de factores o *clavos* de los cuales colgamos unos lazos o *hamacas* que, al cruzarse y trenzarse, forman una *telaraña*, cuyo resultado dinámico es la seguridad territorial.

Es este sentido, la seguridad territorial vendría a ser un **sinónimo de sostenibilidad** de las relaciones entre dinámica de la naturaleza y dinámica de las comunidades en ese territorio en particular: un atributo de doble vía, que debe beneficiar tanto a la naturaleza como a las comunidades.

Esos *clavos* son la seguridad y la soberanía alimentarias, la seguridad ecológica, la seguridad social, la seguridad económica y la seguridad jurídica institucional.

La seguridad territorial no la generan esas *seguridades* de manera independiente o aislada, sino el tejido que forman las múltiples y dinámicas interacciones entre ellas, que en el siguiente gráfico aparecen simplificadas al máximo. Como ya dijimos, esas *seguridades parciales* son apenas *clavos* o puntales de donde colgamos las *hamacas*. La verdadera seguridad territorial es la *telaraña* que forman esas *hamacas* al trenzarse. Uno o incluso todos los clavos, pueden ser muy fuertes, pero si los lazos que los unen son débiles, la malla resultante será débil.

Veamos de manera muy resumida a qué hace referencia cada una de esas “seguridades”¹⁰¹:

Seguridad alimentaria: es la capacidad que tiene un territorio para garantizarle a sus habitantes los alimentos básicos que requieren para disfrutar del derecho a la vida con calidad y dignidad. La alimentación constituye una relación esencial y directa de las comunidades humanas con su entorno productivo (la tierra), más que una relación con mercados financieros abstractos, sobre los cuales no se ejerce un mínimo control. Por esa y otras razones, incluyendo las culturales, el concepto es inseparable del de soberanía alimentaria.

Seguridad ecológica: es esa posibilidad de evitar que la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra las comunidades, y que la dinámica de ésta se convierta en una amenaza contra los ecosistemas. También es la capacidad de la naturaleza para ofrecerle a la comunidad, de manera sostenible, los bienes y servicios ambientales que ésta requiere para disfrutar del derecho a la vida. Dentro de este clavo podemos incluir la seguridad energética.¹⁰²

Seguridad social: Abarca los temas de empleo, de vivienda y de oferta institucional de atención médica preventiva y curativa, pero va mucho más allá. Aquí entran las relaciones entre los miembros de una comunidad: la solidaridad, la reciprocidad, y los sentidos de pertenencia e identidad. Podríamos incluir también la seguridad cultural, o capacidad de los habitantes de un territorio para apropiarse simbólicamente del mismo.

Seguridad económica: capacidad del territorio, del Estado y de la sociedad, para ofrecerles acceso a sus habitantes, en condiciones de equidad, a la producción y a la distribución de riqueza y de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. Incluye la existencia de distintas opciones para la producción de esa riqueza y la generación de esos recursos; la existencia de alternativas de intercambio, como el trueque, y distintas formas de economía solidaria para producir, ofrecer y acceder a los bienes y servicios que requiere la comunidad. A este eje pertenecen también los ejes de la productividad y la competitividad de una región.

Seguridad jurídica-institucional: Capacidad de un territorio para ofrecerle a sus habitantes un Estado que posea el carácter de servicio público, al cual puedan acceder todas las personas en condiciones de igualdad y equidad¹⁰³. Hace referencia también a la existencia de “reglas de juego” claras, que no cambien dependiendo de los intereses particulares y circunstanciales de los sectores dominantes, y la certeza de que la sociedad posee mecanismos eficaces para garantizar el respeto a sus derechos humanos, empezando por el derecho a la vida con calidad y dignidad.

¹⁰¹ Wilches-Chaux, Gustavo. “Cuy-dados Intensivos”. Publicación ENDA América Latina (Bogotá, 2004)

¹⁰² La seguridad energética hace referencia a la capacidad del territorio para ofrecerle a sus habitantes –y de estos para aprovechar– las condiciones necesarias para acceder a la energía necesaria para garantizar el funcionamiento de la sociedad, sin que ni la obtención ni el uso de la misma afecten

¹⁰³ No sobra recordar que Estado y Gobierno no son sinónimos. El Estado es la expresión política de una sociedad organizada; el Gobierno es (o debería ser) el administrador temporal de los recursos del Estado para beneficio de toda la comunidad. El Estado es como una unidad residencial (con sus habitantes y sus casas o apartamentos, sus zonas comunes, su equipamiento colectivo –tanques de agua, redes eléctricas, salón comunal, instalaciones para recreación infantil, etc.-) y el Gobierno es el administrador de ese conjunto.

La Gestión Territorial Sostenible

Para efectos de este texto, se entiende por Gestión Territorial Sostenible aquella llevada a cabo por los distintos actores y sectores sociales presentes en un territorio determinado, preferiblemente de manera concertada y con responsabilidades específicas para cada uno de esos actores y sectores, y que tiene por objeto la construcción y conservación de las condiciones que les garanticen seguridad integral tanto a las comunidades humanas (incluyendo sus instituciones y sus dinámicas) como a los ecosistemas con las cuales éstas interactúan. En el capítulo

siguiente se aborda en detalle la manera de entender y de llevar a cabo el proceso de planificación con miras a alcanzar la sostenibilidad del desarrollo. Esto es: la planificación necesaria para que el territorio pueda ofrecerles seguridad a sus habitantes y a sus ecosistemas.

En términos generales y tal como indicáramos con anterioridad este documento pretende convertirse en herramienta para que distintos actores y sectores sociales puedan participar de manera activa y decisoria en la gestión sostenible de los territorios a que pertenecen.

Gráfico No 15

