



## Seguridad Humana. Evolución y complejidades

por Daniel Locattelli<sup>1</sup> y Sergio Rico<sup>2</sup>

La evolución de las Instituciones Políticas que conforman el Sistema Democrático responde a una construcción histórica y como ejemplo paradigmático puede citarse a la misma Democracia, que desde su primigenia expresión hace 2500 años, evolucionó a través de la construcción de Instituciones, Libertades, Ciudadanías y Derechos, en un derrotero que si bien sufrió avances y retrocesos, ofrece, en aquellos lugares donde se estableció, un avance significativo en su doble calidad de Régimen Político y Régimen de Gobierno. (Morlino; 1988)

Robert Dahl analiza este proceso describiendo la evolución de dos categorías, la *Representación* y la *Participación*, que conforman el Régimen Poliárquico, donde el soberano elige representantes dentro de un contexto de Libertades individuales y Colectivas, mientras que la Democracia se ubica como un ideal a alcanzar. (Dahl, 1971)

De forma análoga puede razonarse para la Seguridad, donde también existe una progresividad histórica que la va haciendo cada vez más compleja y que reconoce en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, el salto socio-político más importante en el últimos tiempos. En este documento se establece un concepto de Seguridad de carácter multidimensional, que traslada, sin dejar de desconocerlo, el objeto de las amenazas tradicionales focalizado en el Estado, hacia el individuo como centro de gravedad de esta nueva concepción. (PNUD; 1994)

A efectos de contextualizar este momento de transición, hay que remitirse a las condiciones de la

---

<sup>1</sup>DANIEL LOCATTELLI, Licenciado en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay), Candidato a Dr. en Ciencia Política por la Universidad San Martín, Buenos Aires. Docente, Investigador, y Coordinador del Área Política del CALEN (Uruguay). Director del Curso Política y Estrategia en CALEN. Co – delegado para Suramérica del Comité 24 (RC24), ArmedForces&Society, de la “International PoliticalScienceAssociation. IPSA”.

<sup>2</sup>SERGIO RICO FRENANDEZ, Licenciado en Ciencias Militares, Diplomado y Magister en Ciencias Políticas, Director de la Cátedra de Estrategia, Docente y Director del Centro de Estudios Estratégicos del CALEN, Director del Curso de Prospectiva en dicho Centro, integrante del CURI (Consejo uruguayo de relaciones internacionales).



Guerra Fría (1948-1989) bajo las que se había determinado un mundo bi-polar, donde las amenazas centrales entre las dos grandes potencias se focalizaban en la contención y disuasión nuclear, mientras se disputaban hegemónicamente la influencia directa o indirecta en -lo que dio en llamarse- las naciones del tercer mundo. Esta situación definió dos planos de acción, uno relativo a la Seguridad Exterior de los Países y otro vinculado a la Seguridad interior. En ambos casos el actor central y objeto a defender fue el Estado como Unidad indivisible.

A partir de los noventa, en un contexto de retorno a formas de Estado mínimo, comienza a expresarse una visión ideológica – política, que si bien tenía raíces en la década anterior,<sup>3</sup> cambia el centro de gravedad hacia el Individuo, considerándolo en la totalidad de sus necesidades y derechos dentro de una comunidad dada. A este ‘nuevo paradigma’ se le denominó **Seguridad Humana** y se lo encuadró en dos novedosas formas de libertad: a) respecto al miedo y b) respecto a la necesidad (PNUD, 1994: 41).

Esta nueva concepción está fuertemente entrelazada con otro concepto contemporáneo del anterior-que serviría de título del citado Informe-denominado **Desarrollo Humano**. De forma similar al recorrido descrito anteriormente para la Democracia y la Seguridad, su evolución materializa la centralidad de las personas en el Desarrollo de una sociedad, complejizando los medidores tradicionales de una economía (PBI, Balanza Comercial, etc.) e interpeándolos por su escasa capacidad de desagregar indicadores sociales hacia su interior. En otras palabras, un país determinado podía ostentar un crecimiento de su economía significativo, pero, al mismo tiempo, tener altos niveles de desigualdad y exclusión. De su redacción se deduce una relación directa entre Seguridad Humana y Desarrollo Humano por la cual, buenas condiciones en la primera, favorecerán mejores indicadores del segundo.

Hacia el interior del Informe se evita una definición precisa de la Seguridad Humana, optando por contextualizarla a través de distintos componentes que se identifican en siete categorías: **Seguridad Económica, Seguridad Ambiental, Seguridad Política, Seguridad Alimentaria, Seguridad Personal,**

---

<sup>3</sup>En los ochenta se publican dos documentos que van más allá de las amenazas de índole exclusivamente militar. El primero en 1982 titulado “*Seguridad Común: Programa para el Desarme*”, mayormente conocido como “*Comisión Palme*” y el segundo en 1987, titulado “*Nuestro Futuro Común*” elaborado por la Comisión Mundial de Medioambiente y Desarrollo. Ambos oficiaron de antecesores teóricos del Informe del PNUD de 1994.



**Seguridad Sanitaria y Seguridad Comunitaria.** No es el objeto de esta breve publicación definir cada una de ellas, pero resulta pertinente destacar algunas consecuencias de carácter general que se desprenden de su interpretación.

A primera vista, es fácil distinguir el carácter multidimensional que adquiere la Seguridad que - como se expresara anteriormente- no se restringe al factor militar o policial, sino que se amplía a las distintas dimensiones de la realidad político – social de los países, centrándose en el individuo dentro de una comunidad dada y vinculando sus condiciones de vida con el concepto de libertad.

Esta interdependencia de las múltiples facetas del concepto, expresan una integralidad que es extensible a los gobiernos en lo concerniente a la formulación de Políticas, en un proceso que comienza con el diagnóstico y termina con la evaluación de las mismas. A modo de ejemplo de esta estrecha interrelación: malas condiciones medioambientales afectarán la salud de las comunidades así como condiciones socio-económicas desfavorables, impactarán en las demás categorías constitutivas. Por lo tanto, las Políticas que se orienten a mejorar las condiciones de medio ambiente, favorecerán la salud de la población en el primer caso, mientras que la mejora en las condiciones económicas de los más desfavorecidos, impactarán directa e indirectamente en los guarismos de seguridad personal, comunitaria, etc. en el segundo caso.

Dado que la Seguridad Humana es un concepto acuñado por el PNUD, su estudio y formulación se basa en una concepción universal de manera de abarcar las distintas manifestaciones de las amenazas, así como sus diferentes formas de expresión, según el país o región considerados. Tomando sólo una de las categorías como ejemplo, esto significa que sea capaz de atender las deficiencias a la Seguridad Alimentaria en todos los casos, sin importar si su procedencia deriva de un conflicto bélico o de una muy desigual distribución de la riqueza en un país.

Asimismo y en concordancia con los cambios que se operaban como consecuencia de la globalización, los actores involucrados en las Políticas para el tratamiento de la Seguridad Humana, no remiten exclusivamente a los Estados, sino que también incluyen al Sistema de Naciones Unidas como un todo y Organizaciones no Gubernamentales, configurando un complejo entramado de agencias con



capacidad de accionar sobre estas vulnerabilidades sociales.

La diversidad de actores y la multidimensionalidad operaron sobre la multisectorialidad de las políticas que a partir de ese momento, debieron ser diseñadas, implementadas y evaluadas respondiendo a criterios de una “*Planificación Estratégica*” que formularan objetivos claros y dirimieran responsabilidades con el fin de lograr Políticas Eficaces y Eficientes, es decir, un óptimo empleo de los medios disponibles sin superposiciones innecesarias, pero con la debida complementariedad y coordinación entre todos los actores involucrados.

Este éxito en las Políticas no siempre es alcanzado por gobiernos que deben lidiar con entramados de burocracias compartimentadas, muy difíciles de unificar bajo una concepción estratégica única. La consecuencia inmediata es la fragmentación de las Políticas que alcanzan a sus beneficiarios en forma de tubo vertical, cuando el ideal es que el individuo en comunidad perciba realmente la integralidad del Estado hacia sus necesidades y que eso en definitiva se traduzca fielmente en sus condiciones diarias de vida.

En la actualidad y en función de la sensibilidad que ostentan, es en las Políticas de Seguridad Ciudadana donde con más claridad se aprecia esta unidireccionalidad. En ese caso el éxito no depende exclusivamente de la represión propiamente dicha, sino de la presencia del Estado a través de toda su batería de Políticas: educativas, culturales, sociales, medioambientales y de descentralización político-administrativa, siendo precisamente la suma de todas esas medidas la que expresará un salto cualitativo y logrará la eficacia deseada.

Sin embargo, aún en los casos en que esta coordinación se aproxima a la realidad, las Políticas están sujetas a vaivenes por cambios de gobierno que llevan implícita una estrategia diferente y en algunos casos, hasta una concepción ideológica opuesta. Cuando esto sucede y resulta irreversible, es mejor apelar a Políticas de corte *incremental* de ajustes en el margen, que operar cambios bruscos en la concepción original (Lindblom, 1992). En todos los casos, dada la centralidad de lo social en la Seguridad Humana, la mejor solución es trabajar en Políticas de Estado que, por lo menos, acuerden una Estrategia General que sea capaz de permanecer en el tiempo bajo un amplio consenso político- social.



Una dimensión adicional de esta realidad está dada por la territorialidad de las Políticas, en el entendido que es concretamente en los barrios o asentamientos urbanos más desfavorecidos donde los niveles de Seguridad Humana son más bajos, con la particularidad que estos conglomerados tienden a crecer en momentos de crisis, configurando una interdependencia estrecha entre exclusión territorial y social.

Normalmente es en esos barrios o asentamientos donde se exterioriza una cadena causal perversa, que se retroalimenta a sí misma, haciendo muy difícil identificar la variable independiente o causa original. En ocasiones algunas formas delictivas se hacen fuertes logísticamente en esos territorios, lo que lleva a la asociación implícita de esa amenaza con la pobreza o indigencia, sin quedar claro si esa relación causal opera en forma lineal, o en la misma intervienen otras variables deficitarias en la Seguridad Humana.

En función de ese límite borroso, es que el Estado debe llegar con políticas asociadas al territorio y de carácter integral, capaces de cubrir un amplio abanico de servicios, desde los más básicos como el agua, energía y salud, necesariamente complementados por políticas medioambientales educativas, culturales y de descentralización política que fomenten una ciudadanía plena. Particularmente es en este último punto donde cobran suma importancia las políticas de Desconcentración de servicios, por la incidencia que tiene a través de la presencia estatal, y las de Descentralización Política, por la capacidad de crear una identidad positiva al interior de una comunidad normalmente excluida física y culturalmente con relación al *mainstream social* (Katzman; 2001).

La Seguridad Humana, desde su concepción original también ha sido objeto de una progresiva evolución, no tanto conceptual sino más bien institucional, asociada siempre al Desarrollo Humano. Cinco años más tarde de la publicación del Informe original se creó el Fondo Fiduciario de la Seguridad Humana y se estableció la Red de Seguridad Humana, originalmente conformada por 13 países, con el *“propósito de promoverla en las políticas nacionales e internacionales”* (Naciones Unidas: 2015). En 2004 se establece una dependencia específica en el tema dentro de las Naciones Unidas y en 2005 el Secretario General Kofi Annan señala dentro de los principios básicos en su informe a la: *a) libertad para vivir sin temer, b) libertad para vivir sin miseria, c) libertad para vivir con dignidad*. Desde entonces a la fecha pueden citarse un



sinnúmero de resoluciones de las Naciones Unidas que apelan directamente a la Seguridad Humana o a sus componentes.

Como telón de fondo de esta breve reseña evolutiva, queda en claro la idea expresada al inicio en cuanto a las Instituciones y su construcción histórica desde dos planos: a) el primero expresado desde una visión micro basada en las Políticas concretas que todo gobierno deberá implementar y b) el segundo desde una perspectiva global de la Democracia como Régimen Político y Régimen de Gobierno, alejada del concepto institucional e instrumental de fin de la historia.

En la medida que las sociedades avanzan históricamente, si bien las instituciones fundantes permanecen dentro de los principios básicos de libertad e igualdad democráticas, los paradigmas institucionales acompañan ese devenir histórico, aportando desde la teoría nuevos conceptos y desde la práctica, nuevas medidas para enfrentar los riesgos y amenazas que también evolucionan por sí mismos.

La propia realidad nos demuestra que aún en las sociedades que fueron capaces de construir fuertes Estados de Bienestar, como es el caso europeo, la corrientes migratorias conformadas por cuantiosos contingentes que llegan procurando mejores condiciones de vida o alejarse de conflictos bélicos, ponen en la agenda política los problemas relativos a la Seguridad Humana dejando en evidencia grandes riesgos y amenazas.

Latinoamérica en donde se han hecho avances significativos en los últimos quince años hacia la erradicación de la pobreza e indigencia, todavía ostenta la condición de continente más desigual, lo que coloca a los gobiernos en la necesidad de profundizar en Políticas que alcancen a aquellos sectores que territorial y socialmente todavía permanecen en condiciones de exclusión con relación al *mainstream social*.

Queda de manifiesto que todo este instrumental de medidas, necesita de una Planificación Estratégica que, en muchos casos, está ausente ante la falta de acuerdos políticos o por diferencias ideológicas en los diagnósticos que inciden en las medidas a tomar. En ambos casos, el desafío radica en encontrar un común denominador, que aunque de mínima expresión, permita avanzar en Políticas de Estado que sean capaces de iniciar un proceso de reversión de una situación que, en el mejor de los casos,



comenzará a mostrar sus efectos positivos en el mediano plazo.

### Bibliografía

- ✓ **Dahl, R. (1997)** *“La Poliarquía, Participación y Oposición”*, Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencia Política. Editorial Tecnos.
- ✓ **Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas (2015)** *“La Seguridad Humana en las Naciones Unidas”* Nueva York.
- ✓ **Fukuyama, Francis (1992)**, *“El fin de la Historia y el último hombre”* Editorial Planeta. Barcelona.
- ✓ **Morlino, L (1988)**, *“Manual de Ciencia Política”*. Alianza Editorial. Capítulos 3 “Las Democracias”; Cap 4 “Los Autoritarismos” Madrid.
- ✓ **Katzman, Rubén (2001)**, *“Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos”* Revista CEPAL 75.
- ✓ **Lindblom, Charles (1992)**, *“La Ciencia de salir del paso”*, en la Hechura de las Políticas, (Aguilar Villanueva, Luis F: 1992) Tomo II, pp 201-225
- ✓ **Lindblom, Charles (1992)**, *“Todavía tratando de salir del paso”*, en la Hechura de las Políticas, (Aguilar Villanueva, Luis F: 1992) Tomo II, pp 227-255
- ✓ **PNUD. (1994)**, *“Informe de Desarrollo Humano”*. Nueva York