

LA VIVIENDA EN LA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD

Juanita Villaveces Niño

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

No. 26

Noviembre 2007

La vivienda en la perspectiva de Seguridad

Juanita Villaveces Niño
mvillave@urosario.edu.co

Resumen

El presente trabajo busca encontrar posibles conexiones entre la vivienda y el análisis de seguridad. Los avances en la teoría de la seguridad han permitido la inclusión de nuevos aspectos señalados como posibles amenazas que ameritan ser considerados dentro de la óptica de seguridad. En esta perspectiva, el tema de seguridad humana cobra fuerza y permite un análisis multidimensional incluyendo aspectos como la seguridad económica y la seguridad ambiental. En este nuevo marco, la vivienda puede encontrar un espacio para complementar el análisis de inseguridad económica, asociado a la pobreza y calidad de vida y al análisis de inseguridad ambiental vinculada a los desastres naturales y el entorno en que se ubican las viviendas. Al final se concluye que, si bien el análisis puede hacerse, el paso real hacia la securitización de estos temas exige un compromiso enorme del Estado para enfrentar el tema al nivel de una amenaza.

Palabras clave: seguridad, vivienda, hábitat, medio ambiente.

Introducción

1. Agenda de seguridad que permita pensar en temas asociados a vivienda

Por un largo tiempo el concepto de seguridad fue utilizado en para explicar las relaciones internacionales desde una perspectiva *realista* refiriéndose a la defensa de los estados soberanos contra una amenaza o ataque violento de otro estado. Recientemente, los académicos interesados en ampliar el análisis de seguridad argumentan la necesidad de incluir temas que trascienden las fronteras estatales.

El marco teórico ampliado de los estudios de seguridad permite incluir mayor variedad de temas y sectores más allá de la visión tradicional de seguridad enfocada en el aspecto militar y político. Tal apertura en la teoría está asociada a los cambios en el ámbito internacional post-Guerra Fría cuando se hicieron visibles otro tipo de amenazas o debilidades que afectaban a los Estados y la población del mundo en general. Es decir, no sólo se trata de ampliar la visión tradicional incluyendo temas como la seguridad económica, el medio ambiente o la seguridad humana. Se busca igualmente entender la naturaleza de las amenazas y los

movimientos que se hacen al interior de los Estados o más allá de los Estados para enfrentar los nuevos temas. En este sentido, siguiendo la perspectiva de Buzan et al. (1998), es necesario identificar la amenaza, los actores involucrados y el proceso que permite incluir el tema en la agenda política o llevarlo más allá y convertirlo en un tema que exija securitización.

Este interés por ampliar la perspectiva de seguridad también se manifestó en el ámbito de los organismos multilaterales y diversas organizaciones gubernamentales interesados en incluir nuevos temas en la agenda. La presencia del tema ampliado de seguridad en estos espacios aumenta la posibilidad de que sea tomada en cuenta por los gobiernos, más cuando estos participan en los foros, asambleas o cumbres donde los nuevos temas son parte de la agenda a discutir.

Como menciona Urquhart (1992), el punto de partida en la definición de un mundo donde las fronteras no determinan el límite de los problemas y la interdependencia y comunicación hacen más visibles las nuevas preocupaciones y el alcance que tienen sus repercusiones en la sociedad. El autor resalta la presión demográfica, la seguridad alimentaria y los problemas del medio ambiente como nuevos retos que debe tener en cuenta las Naciones Unidas (enfrentar problemas globales, participar y desarrollar una sociedad mundial también comprometida con la visión ampliada de los problemas o posibles amenazas que enfrenta la sociedad). La materialización de estas preocupaciones puede verse en el informe del PNUD de 1994 que incluye las *nuevas dimensiones de la seguridad humana*, enfatiza que la idea de seguridad humana será un tema trascendental durante el siglo XXI que no hay que perder de vista.

De acuerdo con lo anterior, se establece una definición más amplia de seguridad que permite hablar de las amenazas tradicionales y a la vez de un número creciente y nuevo, según las circunstancias, de razones que lleven o exijan pensarse en términos de seguridad. El siguiente cuadro retoma algunas de las definiciones amplias de seguridad y de securitización:

Cuadro 1. Conceptos de seguridad

- Seguridad es el desplazamiento que hace la política más allá de las reglas de juego y establece un tema como asunto especial de política y como asunto que trasciende la política (1998: 23).
- Según Buzan, el tema de seguridad entendida como la búsqueda de la libertad de las amenazas y la habilidad de los estados y sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas del cambio que perciben como hostiles¹ (1991: 432).
- Según el PNUD, “la seguridad simboliza la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la presión política y los riesgos del medio ambiente (1994: 25)
- Por su parte, la securitización puede verse como una versión más extrema de la politización. Cualquier asunto público puede localizarse en el abanico desde lo no politizado (el Estado no lo considera); lo politizado (un asunto que hace parte de las políticas públicas, que exige decisiones del gobierno y asignación de recursos), hasta los securitizados (el asunto se presenta como una amenaza existencial exigiendo medidas de emergencia y justificando la acción por fuera de los límites normales de los procesos políticos). (Buzan et al.;1998: 24)

A partir de las definiciones anteriores es evidente la posibilidad de abordar múltiples temas desde la perspectiva de seguridad. El medio ambiente, la economía, la sociedad y la humanidad entran a participar dado el cambio reciente (dos décadas) en la agenda. Estos temas han presentado un desplazamiento hacia la politización y en algunos aspectos han llegado a ser securitizados (algunos subtemas que se han manifestado como amenazas inminentes).

2. Incorporando el tema de vivienda a la seguridad

La definición de seguridad que señalan Buzan et al. y el PNUD permite pensar en las amenazas y los movimientos que se hacen para enfrentarlas. De un lado, puede incluir temas adicionales siempre que se haga un desplazamiento en el abanico de lo político a lo securitizado. Por otro lado, frente a amenazas que atañen al ser humano, la seguridad cobra un carácter extenso.

Frente a esto, es posible pensar que las políticas públicas de vivienda hagan un movimiento hacia la securitización reconociendo la amenaza potencial derivada de

¹ “Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change which they see as hostile” (Buzan; 1991: 432)

a) la falta de vivienda; b) un entorno favorable donde se habite; o c) de derechos de propiedad seguros. Estos tres elementos se pueden asociar al concepto de seguridad humana pues su carencia o mal estado puede ser una amenaza contra las necesidades de los hombres y una amenaza contra la libertad de decidir. La vivienda es un componente para la vida y desarrollo de las personas. La vivienda insegura puede asociarse a dos componentes de la seguridad humana: la *seguridad económica* y la *seguridad ambiental*.

Según el PNUD, la seguridad humana es pertinente a todo el mundo sin importar el país. Es decir, hay amenazas comunes que deben ser tratadas como el desempleo, los estupefacientes, la violación de derechos humanos, la pobreza, la salud, el medio ambiente, etc.² Dos características deben tenerse en cuenta al abordar la seguridad humana: i) el carácter interdependiente de los aspectos de seguridad humana (no es posible buscar seguridad en un aspecto descuidando los demás); y ii) la seguridad humana no es un concepto defensivo (a diferencia de la seguridad territorial o militar), no se logra por la fuerza sino a través de la cooperación y reciprocidad de las personas que permitan alcanzar la libertad respecto al miedo y la libertad respecto de la necesidad.

Estas dos características llevan a plantear que, de un lado es posible incluir el tema de vivienda o *seguridad* de vivienda, dentro de la perspectiva de seguridad humana al considerarse un componente más de esta que exige acciones aunque no aisladas de otras acciones. De otro lado, que el tema de vivienda como parte de la seguridad humana exige plantear políticas o programas que focalice la seguridad de las personas como un componente crítico del desarrollo humano (su debilidad puede llevar a al temor, a la violencia y agresión). Establecer la importancia del tema y plantear las políticas es un movimiento hacia la politización del tema de vivienda que podría llevar, según la percepción de la amenaza o del temor a un desplazamiento hacia la securitización

² El informe del PNUD hace énfasis en no confundir Seguridad humana con Desarrollo humano, a pesar de que las variables en ambos sean prácticamente las mismas. Como seguridad humana es que la gente pueda ejercer las opciones en forma segura y libre y tener confianza en las oportunidades en el corto y mediano plazo (1994:26)

Partiendo de la definición del PNUD de seguridad humana y sus distintas dimensiones, es viable articular la vivienda a estas, asociándola al concepto amplio de hábitat que permitiría analizarla desde la seguridad ambiental, económica y social. La falta de vivienda se entendería como una expresión de la inseguridad económica; la falta de vivienda o derechos de propiedad seguros se entendería como una expresión de la inseguridad en la sociedad y por último, la vivienda en un entorno riesgoso por amenazas naturales o por la presencia de peligros ambientales sería una expresión de inseguridad ambiental y de hábitat. La siguiente sección analizará la vivienda en los dos componentes de la seguridad humana *económica y ambiental*, siguiendo el argumento anteriormente planteado.

2.1. Seguridad económica & vivienda

Para Buzan (1991), la seguridad económica está asociada al acceso a recursos, necesidades financieras y de mercado para sostener niveles aceptables de bienestar y de poder del Estado. El tema de seguridad económica se plantea en torno al modelo económico liberal y su posible inestabilidad y desigualdad, en un contexto de ampliación de la agenda comercial, de producción y finanzas. En particular, la seguridad se hace más evidente en el contexto de la globalización y los resultados de la liberalización, desregulación y internacionalización que vienen de la mano de desindustrialización, aumento del desempleo, informalidad e iguales o inclusive peores niveles de pobreza de la población.

La seguridad económica exige pensar en los siguientes aspectos (Buzan; 1991: 98)

- a. *Habilidad de los Estados para mantener independiente su capacidad de producción militar*
- b. *Dependencia económica del mercado global puede ser explotada para fines políticos lo cual lleva a plantear la seguridad sobre la oferta*
- c. *Temor que el mercado global genere más perdedores que ganadores dado el incremento de las desigualdades (desempleo, crisis de deuda, marginalización y polarización social)*
- d. *Temor al lado oscuro del capitalismo –tráfico ilegal- empodere mafias criminales*
- e. *Temor que la economía internacional caiga en una crisis, generando una reacción proteccionista e inestabilidad estructural del sistema financiero.*

Estos puntos llevan a pensar en la vivienda y en quién o quienes deben enfrentar la inseguridad que deriva de su carencia o dificultad. Es posible vincular el tema de *perdedores del sistema económico* con la vivienda dada la inestabilidad laboral que

se presenta en las economías capitalistas bajo modelos de corte neoliberal, como se mencionó, esto tiene efectos sobre la pobreza y eventualmente sobre el acceso o déficit de vivienda. En particular, las economías capitalistas están generando un número creciente de familias destechadas tanto por el acceso a vivienda propia como el acceso a un techo diario³ lo cual puede llevar a amenazas asociadas a la inseguridad de las familias, el desasosiego, la calidad de vida, la salud entre otras, todas las cuales afectan o inciden en la noción de seguridad humana y libertad respecto a la necesidad.

Por otro lado, el temor o la amenaza asociada a los desequilibrios económicos y las crisis financieras también está ligado con el acceso y derecho a la vivienda de las personas. Un ejemplo relativamente reciente de este temor fue la crisis financiera de fines del siglo XX en Colombia, asociada en gran medida a las políticas de apertura financiera de principios de la década de los noventa y sus efectos sobre el incremento exagerado de los créditos de consumo especialmente para la compra de vivienda. La crisis se reflejó explícitamente en el sector inmobiliario y en el continuo incumplimiento de los deudores por el aumento exagerado de las carteras hipotecarias. Dado que este evento fue masivo, exigió al Estado responder frente a una doble amenaza: la pérdida de viviendas de los hogares y la crisis del sector financiero que llevó a políticas como la Ley Marco de Vivienda en 1999⁴ y a una respuesta contundente de la Corte Constitucional velando por el Derecho a la Vivienda.⁵

Sin embargo, como menciona Buzan et al, la securitización no es sencilla en la práctica pues plantea un interrogante, *¿en qué momento la escala de amenaza puede considerarse elevada para ser tomada en cuenta como un aspecto legítimo de seguridad?* Este interrogante es evidente en el caso del grado de pobreza. Si bien los niveles de detrimento de la calidad de vida son visibles no siempre generan un temor o llegan a ser alarmantes.

³ En el informe del PNUD se señala como las grandes ciudades de países desarrollados cuentan con un número creciente de habitantes sin vivienda. Ibid, pp 30

⁴ Ley Marco de Vivienda: Ley 546 de 1999

⁵ La difícil situación que atravesó el sector de la vivienda durante la década de los noventa llevó a la Corte Constitucional a tomar decisiones que cambiaron el rumbo de la política, especialmente las sentencias concernientes al prepago de las obligaciones para los deudores hipotecarios⁵ y el cálculo de la corrección monetaria (UPAC) con respecto al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Sentencia C-136 de 1999.

Durante la década de los noventa la mayor parte de países en desarrollo experimentó un detrimento en la calidad de vida de la población, la pérdida de viviendas y el deterioro del ingreso a pesar de la bondades con que se planteó el modelo neoliberal en sus inicios. La alarma mundial se prendió en el 2000 con la Cumbre del Milenio y sus objetivos planteados relacionando el tema de la extrema pobreza de la población con los medios para una vida productiva y un mundo seguro y pacífico⁶. Asociado al tema de este trabajo, tres metas claramente establecen la importancia de la vivienda asociada a pobreza, medio ambiente y entorno: *reducción en 50% de la pobreza, incorporación de programas y políticas de desarrollo sostenible y haber mejorado significativamente en el 2020 la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios*⁷

No obstante, la implementación en cada país es lenta y exige de *buen gobierno* para alcanzar las metas, muchas veces los países con más apremio al respecto carecen de buenas estructuras de gobierno y rendición de cuentas, lo cual se convierte en un obstáculo adicional.

En el caso de Colombia, el tema de vivienda asociada a calidad de vida está en la agenda política desde 2002 cuando se replantea la política de vivienda focalizada hacia los hogares de ingresos bajos a través del fortalecimiento a programas de vivienda de interés social. Sin embargo, los resultados un lustro después son desalentadores a pesar del incremento de recursos en ese programa. El país aún mantiene un déficit habitacional considerable y no muestra una tendencia decreciente, que alcanza los 2,3 millones unidades habitacionales (1,5 millones de déficit cuantitativo, es decir el número de hogares sin unidad de vivienda y 800.000 a déficit cuantitativo o las viviendas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios).⁸

⁶ “For the billion-plus people living in extreme poverty [the millennium goals] represent the means to productive life. For everyone on earth, they are a linchpin to the quest for a more secure and peaceful world”(UN; 2005: 4)

⁷ Ver: Objetivos de Desarrollo del Milenio en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

⁸ Ver Documento Colombia Visión 2019, disponible en: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=888

De lo anterior, se ve como la vivienda puede tener una connotación asociada a la seguridad económica como parte del conjunto de bienes que definen la calidad de vida de las personas y por los efectos en desequilibrios financieros asociados a la cartera hipotecaria.

2.2. Seguridad ambiental & vivienda

Buzan et al señalan que seguridad ambiental “se refiere al mantenimiento de la biosfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del que dependerán todas las demás iniciativas humanas”.⁹ Desde la perspectiva de seguridad ambiental, la vivienda puede asociarse al concepto de hábitat (vivienda & entorno).¹⁰ Desde este enfoque, las amenazas ambientales repercuten sobre la vida de las personas, su entorno y su calidad de vida. Es decir, se presentaría una amenaza al grado de civilización alcanzado por la sociedad, tanto por causas naturales como por la acción directa de la población sobre el sistema o estructura del planeta.

En ambos casos, la atención debería llevar a la politización del tema o su eventual securitización sin desconocer que el grado de securitización dependerá de cómo se perciba la amenaza a la civilización. Los desastres naturales tienen incidencia en la vivienda de las personas y una mala vivienda o mala ubicación puede hacer aún más riesgoso el resultado de una catástrofe natural.

Sin embargo, y a pesar del aumento en la información sobre los riesgos ambientales, el proceso de politización y securitización es complejo de determinar. La amenaza en hábitat puede estar vinculada a desastres naturales, en cuyo caso las políticas públicas serían de emergencia para frenar las consecuencias de una

⁹ “The environmental security concerns the maintenance of the local and the planetary biosphere as the essential support system on which all other human enterprises depend” (Buzan 1991, citado en Buzan et al (1998: 76)

¹⁰ Sobre el tema de Hábitat es importante resaltar la iniciativa de las Naciones Unidas que promueve el las políticas públicas enfocadas a mejorar el entorno en donde “el hábitat material y el hábitat intangible e inmanente, que en su “realidad” son ciertamente irreductibles pero a su vez son indisociables: el hábitat desde el ámbito imaginario, es un espacio público territorial, es ante todo un proyecto de formación política, la creación de un ciudadano, un ser humano lúcido que interroga la sociedad, las instituciones, las leyes”.

amenaza real (derrumbes, terremotos, etc), o pueden estar simplemente politizadas sin necesidad de dar el paso hacia la securitización, cuando se habla de la importancia y de los mecanismos para ampliar el acceso a *vivienda digna* en la población y de *ciudades amables*¹¹. En cuyo caso, no hay señal de amenaza ni de la necesidad de tomar medidas para protegerse o responder a dicha amenaza. Sin embargo, los costos asociados al movimiento hacia lo político o securitización sumado a la falta de compromiso político (dos elementos mencionados por Buzan), alejan la posibilidad de que se securitice el tema en países como el nuestro.

La vivienda asociada a la seguridad ambiental es más compleja de relacionar quizá por que es muy reciente el cambio de definición de vivienda a hábitat, donde el interés debe trascender la construcción física y debe pensarse en el entorno (UN-Hábitat; 2007: 25).

El argumento de seguridad ambiental y vivienda deja claro que los riesgos o mayores temores están principalmente asociados a los desastres naturales dada una urbanización desordenada o sin mucho control y regulación. Del lado del hábitat, quizá la amenaza no haya alcanzado aún un nivel que lleve a la securitización. Eventualmente puede ocurrir esta securitización en casos como los de accidentes ambientales (Chernobyl), que exige un desplazamiento inmediato de la población.

2.3. Retomando: Seguridad humana & vivienda.

La noción de seguridad humana es una visión que reta la posición estado-céntrica de seguridad - Estado es el principal objeto de seguridad-. Frente a la visión ampliada surge un interrogante: *¿cuál es la amenaza que lleva a buscar una seguridad humana?* Desde una perspectiva estrecha, las amenazas de violencia política por parte del Estado o de otras organizaciones o actores políticos. Desde una perspectiva más amplia, la seguridad humana se da por amenazas de violencia, de derechos humanos y de todo lo que atente contra las posibilidades de

¹¹ En Colombia el tema de vivienda digna está establecido en la Constitución Nacional, art. 51 y el tema de Ciudades amables hace parte del Plan de Desarrollo 2006-2010 como programa urbano. En el ámbito Distrital se habla de la Secretaría de Hábitat.

las personas, es decir se refiere a la libertad de temores y la libertad de posibilidades, deseos y valores (PNUD; 1994: 27). A diferencia de la visión tradicional, la seguridad humana está centrada en el ser humano como individuos y como comunidad.

Como menciona Kerr, la agenda de seguridad humana incluye amenazas al núcleo vital de toda vida humana (2007: 96), es decir la visión amplia donde la amenaza proviene del subdesarrollo (pobreza, gobernabilidad débil, corrupción, rupturas sociales, tierra, entre otras).

La doble connotación de la vivienda asociada a la pobreza y al medio ambiente respondería al interrogante anterior: la amenaza es hacia una de las posibilidades con que deben contar los seres humanos, tal como se ha planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y con la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en 1966, donde se reconoce el Derecho a la vivienda adecuada que garantice la existencia de las personas.¹²

El tema de derecho a la vivienda digna o adecuada y el entorno ha continuado dando pasos en la agenda política internacional (haciendo referencia exclusivamente a los temas relevantes que los organismos multilaterales ponen sobre el escritorio). De una visión asociada a los derechos de segunda generación y su carácter prestacional¹³, en los años sesenta, se está planteando el tema desde una perspectiva amplia, bajo la noción de *Derecho a la Ciudad*. El argumento central está ligado a la distribución de la población actual en el mundo, donde más de la mitad de la población vive en las ciudades y con una tendencia aumentar especialmente en los países del *sur*. Tal como establece la Carta:

¹² En el Artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que “los Estados partes, reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Para el caso de vivienda, se entiende el reconocimiento al derecho a una vivienda adecuada que garantice la existencia de las personas.

Inicialmente, se reconoció el papel que juega la vivienda en el desarrollo de las personas y luego, con el reconocimiento de los DESC, quedó claro que no sólo era un derecho sino que además exigía nuevas responsabilidades del Estado y reclamaciones de los ciudadanos, llevando a los países a definir políticas específicas para dar cumplimiento a la declaración universal y a los mandatos constitucionales

¹³ Un derecho prestacional exige del Estado acciones para mitigar y reducir gradualmente su deficiencia

“El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización [...]

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (2005: 2)

Nuevamente, el alcance de esta Carta por el Derecho a la Ciudad, dependerá de la capacidad de los grupos de interés en lograr llevarla a la agenda nacional y local. Sin embargo, pone de manifiesto el interés por el aspecto urbano del mundo y ligado a este, las condiciones de las viviendas de las personas.

Desde la perspectiva colombiana, es posible ver el tema de la vivienda fluctuando de lo no político a lo político. Si bien el tema de vivienda no se ha definido como un problema de seguridad que amerite el movimiento hacia la securitización si se ven ejemplos de cómo se retoman los planteamientos antes mencionados en la agenda política.

En este último sentido, encontramos movimientos recientes en el gobierno del Distrito Capital con miras a elevar el tema de vivienda y hábitat aunque no esté aún securitizado. En particular, el establecimiento de la *política de hábitat y seguridad humana-2004-* lleva a pensar que el tema de vivienda está posicionándose en la agenda política. El tema busca una articulación de los aspectos que conciernen al hábitat (suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento urbano, transporte y espacio público), con miras a:

“1. Promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financiero.

2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción

de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización.

3. Dar seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación.

4. Proteger el patrimonio ambiental distrital y regional controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación.

5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal.

6. Velar por la investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de ecoeficiencia.”¹⁴

Los elementos mencionados en la política distrital subrayan posibles peligros asociados a la vivienda ilegal, la falta de ordenamiento territorial, la urbanización desordenada y el ambiente, temas que se han señalado varias veces en este ensayo.

En resumen, se puede ver que la vivienda tiene aspectos de seguridad humana, no sólo *forzando* el análisis a partir de la teoría sino por los movimientos que se han dado en la agenda de los organismos multilaterales y las ONGs.

Sin embargo...

Parece evidente que amenazas asociadas a las condiciones de las personas deben ser tenidas en cuenta, sin embargo, las políticas de seguridad de los países como el nuestro se mantienen enfocados en temas de seguridad nacional como el *terrorismo, narcotráfico o lavado de activos*. Como menciona Hirst (2003), “poco a poco lo ambiental perdió lugar en la agenda de seguridad global. Esta variación se explica por [...] los cambios producidos en la política estratégica de Estados Unidos a partir del comienzo de la administración Bush, más aún después del 11 de septiembre” (2003: 48). El tema de seguridad humana de alguna manera ha buscado agrupar las situaciones críticas para las personas, pero al agrupar tantos elementos no es claro que tipo de medidas deben implementarse para mitigarla o hacerle frente hasta evitar sus posibles amenazas.

¹⁴ Para más información ver: <http://www.dapd.gov.co/www/section-2065.jsp>

De hecho, el tema de seguridad humana con más visibilidad es el asociado a violencia y violación de derechos humanos, quizá porque las estrategias para combatirla pueden evidenciar un enemigo más definido y no tan etéreo como en el caso de la visión ampliada de seguridad humana (Hirst; 2003: 52).

Es decir, no queda claro de qué manera, quiénes y cómo se llevaría el tema a la agenda política y se securitizaría. En la siguiente sección se abordará el tema de los actores y movimientos hacia la securitización.

3. Cómo securitizar el tema?

El otro punto que se plantea es a *¿quiénes estarían encargados de securitizarse de la amenaza de vivienda asociada a seguridad ambiental, económica y humana?* Como menciona el PNUD (1994), la seguridad humana y sus distintas dimensiones es un problema global que puede abordarse de manera local, regional y global. Sin embargo, esto no resuelve la duda sobre cómo securitizarse. Las amenazas tradicionales definen la acción de los Estados frente al enemigo. En el caso de una visión ampliada, el enemigo es difuso y puede hacer alusión al modo de producción económico, a la falta de regulación y control de los Estados y la definición de los derechos de propiedad privada en los distintos países. En este caso, el Estado podría ser el *enemigo*, sin embargo es el Estado el que, junto a otros, debe intentar cambiar las condiciones para mitigar las amenazas.

Adicionalmente, es necesario establecer cómo intervendrían los actores en la agenda política. Dado que la vivienda, como necesidad, atañe a una población vulnerable, sería esperable que esta tuviera representación o capacidad de acción política, es decir, es deseable que el grupo de personas que están directamente amenazados estén cohesionados y puedan incidir en la securitización del tema. Un ejemplo puede ser la vivienda en lugares de riesgo natural; la vivienda de tipo ilegal o la carencia de vivienda. En los dos primeros casos, la coincidencia espacial puede ayudar a la organización de los grupos vulnerables. En el tercer caso, la organización de un grupo afectado no es tan clara pues los “afectados” pueden estar dispersos, sin conocimiento del otro, sin información dificultando los intentos

de organización que permitan hablar al grupo de *inseguridad económica* y presionar la agenda política.

Esto puede ser crítico si se piensa en la necesidad de que existan grupos con capacidad de influencia y acción para politizar y securitizar el tema. En este orden de ideas, el movimiento hacia la securitización puede ser difícil basado en movimientos sociales y exige un compromiso real del gobierno hacia el problema de inseguridad económica, ambiental y humana, tanto en sus programas y políticas como en un discurso creíble que defienda y apoye las medidas emprendidas.

El dilema de la securitización en los temas ampliados debe contestarse teniendo en cuenta el costo de securitizarse y a los beneficios directos de tal acción. En resumen, las acciones más contundentes para mitigar el efecto ambiental, mejorar las viviendas, reducir la pobreza y la calidad de vida puede incentivar comportamientos de *free-rider* o de riesgo moral que haría recaer, en el mediano plazo toda la acción sobre un Estado paternalista que incrementarían los costos de la seguridad. De ahí que los desplazamientos más exitosos hacia la securitización se han dado a nivel local, donde los ganadores son los mismos miembros de la comunidad (legalización de vivienda en sectores específicos y reducción de riesgos ambientales)

CONCLUSIONES

La seguridad plantea un reto en un ámbito internacional cambiante, interconectado y con referentes más amplios comparados con los existentes bajo la óptica del mundo bi-polar. Si bien no son temas nuevos, si cobran un carácter distinto para los Estados y en la agenda de los organismos multilaterales y ONGs. Pensar en medio ambiente o en pobreza no es un aspecto nuevo de la sociedad, pero sí se percibe, a diferencia del pasado, como aspectos que pueden atentar contra las personas, contra los Estados o contra el nivel de civilización alcanzado, retomando la frase de Buzan.

La evidencia es clara, un número significativo de personas en el mundo se ve diariamente afectada por la carencia de medios necesarios para vivir; esto es percibido como una amenaza. Igualmente, el medio ambiente lesionado también es visto como un riesgo: un riesgo a la recurrencia de desastres ambientales o un riesgo al diario vivir (exageradas emisiones de CO₂, desechos tóxicos cercanos, etc). Estos elementos y otros asociados a un número creciente de temores lleva a plantear la noción de seguridad humana.

Lo anterior permite vincular la vivienda con aspectos económicos y ambientales de la seguridad humana. Por un lado, el modelo económico liberal ha incrementado los hogares en situaciones vulnerables –desempleo, informalidad y bajos ingresos– lo cual se puede ver reflejado en el acceso a vivienda y en la calidad de esta. Igualmente, el modelo económico liberal ha fomentado la liberalización financiera de los mercados emergentes haciéndolos más vulnerables a crisis financieras. El caso reciente de Estados Unidos es sólo un ejemplo del riesgo financiero del sector hipotecario y la crisis que esto genera en la población que ha adquirido vivienda a través de créditos.

La perspectiva de inseguridad ambiental deja ver que los procesos de urbanización han llevado a la construcción desordenada con riesgos ambientales. Es decir, la población afectada puede sentir inseguridad por el lugar donde se encuentra su vivienda y por el riesgo a perderla o perder la vida en caso de catástrofe ambiental.

En ambos casos se espera que algún actor: sociedad civil, Estado, Organismos Multilaterales, u otros asuman la importancia del tema y lo lleven a la agenda política y, eventualmente le den un carácter especial por considerarlo una amenaza. Sin embargo, este proceso exige decisión y compromiso. No es fácil lograr esto, más aún en un mundo que volvió a sentir amenazas a la seguridad nacional con enemigos más definidos como es el caso del narcotráfico y el terrorismo, lo cual lleva a centrarse en esos temas y dejar en segundo lugar la “etérea lucha” contra la inseguridad humana.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). *Pacto por un hábitat digno*. http://www.unionjaveriana.org/foroopermanente/documentos/Documento_metrovivienda.pdf
- Bermudez, L (2003). “Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad”. En: Grabendorff, W, *La seguridad regional en las Américas*. Bogotá: FESCOL – CEREC.
- Buzan, B (1991). “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”. *International Affairs*. 67 (3), 431-451.
- Buzan, B; Waever, O y Wilde de, J (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Hirst, M. (2003) “Seguridad regional en las Américas”. En: Grabendorff, W, *La seguridad regional en las Américas*. Bogotá: FESCOL – CEREC.
- Kerr, P (2007). “Human Security”, en: Collins, A, *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lavaux, S (2003). “Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria”. En: Cardona, D, Labatut, B, Lavaux, S y Sánchez, R (2003). *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá: CEPI – Centro Editorial Universidad del Rosario.
- PNUD (1994). *Informe mundial sobre desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>
- Prins, G (1998). “The Four-Stroke Cycle in the Security Studies”. *International Affairs*. 74 (4), 781-808.
- United Nations (2005). *Overview Report. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Disponible en: http://www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm
- Un-Habitat (2007) *Hábitat y Fianciamiento. Una estrategia para la lucha contra la pobreza*. Bogotá: UN-Hábitat, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación y First Initiative
- Urquhart, B (1992). “The United Nation in 1992: problems and opportunities” *International Affairs*, 68 (2), 311-319
- Varios (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Foro Social Mundial, Porto Alegre. Disponible en: <http://www.ciudadviva.cl/2005CartaMundialporelDerechoalaCiudad.pdf>