

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Fondo Fiduciario
de las Naciones Unidas
para la Seguridad Humana



Seguridad humana en América Latina

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL

ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Fondo Fiduciario
de las Naciones Unidas
para la Seguridad Humana



Seguridad humana en América Latina

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL

ENFOQUE DE SEGURIDAD HUMANA

341.76

P962g

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Guía metodológica para la aplicación del enfoque
de Seguridad Humana. Programa de Naciones
Unidas para el Desarrollo; Instituto Interamericano
de derechos humanos. – San José, C.R. : IIDH, 2012.

60 p. ; 8.5 x 11 pulgadas.

ISBN 978-9968-611-93-0

1. Seguridad humana 2. Derechos humanos.

Consejo Asesor:

Co-Presidencia:

Heraldo Muñoz, Subsecretario General de la ONU, Director para América Latina y el Caribe del PNUD
Sonia Picado, Presidenta del IIDH y de la Junta Asesora en Seguridad Humana de las Naciones Unidas (ABHS)

Integrantes Ex Officio:

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo IIDH
Luiza Carvalho, Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas, Representante Residente del PNUD en Costa Rica

Integrantes:

Fernando Henrique Cardoso, Brasil
Line Bareiro, Paraguay
François Fouinat, Francia
Hernando Gómez Buendía, Colombia
Nina Pacari, Ecuador
Wendy Singh, Guyana
Bradford Smith, Estados Unidos
Eduardo Stein, Guatemala

Equipo IIDH-PNUD:

Lara Blanco Rothe, Representante Residente Auxiliar del PNUD Costa Rica
Joseph Thompson Jiménez, Director Adjunto del IIDH
Gabriela Mata Marín, Oficial a cargo del proyecto, PNUD
Paula Antezana Rimassa, Coordinadora del proyecto, IIDH-PNUD

Equipo productor de la publicación:

Paula Antezana Rimassa, Coordinación
Claudia Fuentes Julio, Consultora
Gabriela Mata Marín, Revisión
Marisol Molestina Gaviria, Corrección de estilo
Marisol Molestina Gaviria, Diseño, diagramación y artes finales
Imprenta Versalles S. A.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH, del PNUD o las de sus donantes. Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Apartado postal 4540-1000 San José, Costa Rica
Tel. (506) 2296 1544 Fax (506) 2296 1545
registry.cr@undp.org
www.pnud.or.cr

Índice

Tablas, gráficos y recuadros.....	7
Lista de abreviaturas.....	8
Presentación.....	9
I. Características y objetivo de esta guía metodológica.....	11
a. Una guía para América Latina y el Caribe.....	11
b. Estructura.....	16
II. La seguridad humana como enfoque práctico.....	19
a. ¿Qué es la seguridad humana?.....	19
b. Diferencias entre la seguridad humana, los enfoques de seguridad tradicional, el desarrollo humano y derechos humanos.....	21
c. Las siete dimensiones.....	22
d. Protección y empoderamiento.....	23
e. El valor agregado de la seguridad humana.....	24
III. Principios operativos de la seguridad Humana.....	27
IV. Fase 1. Análisis, mapeo y planificación.....	31
a. Elaboración de diagnósticos.....	31
b. ¿Seguridad de quién?.....	34
c. ¿Seguridad de qué?.....	35
i. Delimitación conceptual.....	37
ii. Determinación de necesidades, vulnerabilidades y amenazas.....	38
iii. Análisis y priorización de las amenazas.....	39
iv. Determinación de las capacidades existentes y de las brechas.....	43
d. ¿Seguridad por cuáles medios?.....	45

i. Mapeo de actores	46
ii. Priorización de estrategias	47
iii. Efectos no previstos: las externalidades	48
V. Fase 2. Estrategias para la implementación	51
a. Retos de la implementación participativa	51
b. Retos de la implementación integrada	52
c. ¿Cómo lograr la implementación participativa e integrada?	53
VI. Fase 3. Evaluación y sostenibilidad	55
a. Evaluación	55
b. Sostenibilidad	59
Material de apoyo	63

Tablas, gráficos y recuadros

Tabla 1. América Latina y el Caribe: algunas amenazas que ponen en riesgo la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas	14
Tabla 2. Dimensiones de la seguridad humana y ejemplos de amenazas	22
Tabla 3. Principios operativos del enfoque de seguridad humana	27
Tabla 4. Implicaciones del enfoque de seguridad humana sobre la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe.....	29
Tabla 5. Desastres naturales en el Trapecio Andino-Perú: necesidades, amenazas y vulnerabilidades	38
Tabla 6. Identificación de amenazas, sus causas, personas afectadas y manifestaciones	39
Tabla 7. Impacto de las amenazas en las dimensiones de la seguridad humana e indicadores.....	41
Tabla 8. Determinación de las capacidades existentes y de las principales brechas.....	43
Tabla 9. Amenazas-Vulnerabilidades-Capacidades	44
Tabla 10. Mapeo de actores, de políticas y de actividades.....	47
Tabla 11. Priorización de estrategias y acciones dirigidas a la protección y al empoderamiento	48
Tabla 12. Externalidades: los efectos no previstos.....	49
Tabla 13. Plan de trabajo	50
Tabla 14. Impacto logrado sobre la libertad para vivir: sin miedo, sin necesidad y con dignidad	57
Tabla 15. Evaluación de la política o proyecto con enfoque de seguridad humana	58
Tabla 16. Diseño de estrategia de sostenibilidad.....	62
Recuadro 1. Tres proyectos de seguridad humana.....	16
Recuadro 2. Cómo elaborar diagnósticos: Proyecto Sonsonate en El Salvador.....	34
Recuadro 3. Ejemplos de diagnósticos que sitúan en un contexto amplio a las personas afectadas por amenazas. Casos de Perú, El Salvador y Colombia (resúmenes).....	36
Recuadro 4. Ejemplos innovadores de espacios de participación	51

Recuadro 5. Estrategias para generar coordinación interinstitucional: el caso de El Salvador	54
Recuadro 6. Las seis fases para evaluar un proyecto de seguridad humana (HSIA).....	56
Recuadro 7. Medición del impacto del proyecto Sonsonate.....	59
Recuadro 8. Experiencias de sostenibilidad de tres proyectos financiados por el UNTFHS	61
Gráfico 1. El proceso de operacionalización de políticas o proyectos con perspectiva de seguridad humana	17
Gráfico 2. La seguridad humana vincula tres enfoques.....	20

Lista de abreviaturas

CADH – Convención Americana sobre Derechos Humanos

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CSH – Comisión sobre Seguridad Humana

HSIA – Evaluación de Impacto de la Seguridad Humana

IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos

OIT – Organización Internacional del Trabajo

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UNTFHS – Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se complacen en presentar la “Guía metodológica para la aplicación del enfoque de seguridad humana”, que forma parte de las actividades que lleva adelante el proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, ejecutado conjuntamente por el IIDH y PNUD, y financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés).

El IIDH dirige sus acciones a la promoción y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en otros tratados del Sistema Interamericano. Su estrategia está centrada en la exclusión y los factores que determinan la pobreza, como causa y efecto de violación de los derechos humanos.

El PNUD tiene como objetivo principal la promoción del desarrollo humano, que busca la expansión de las capacidades y las opciones de las personas, así como la remoción de obstáculos – entre los que se incluyen la discriminación, la desigualdad y la exclusión social – para que puedan emprender proyectos de vida propios.

La alianza IIDH-PNUD va más allá de los aspectos organizativos para la realización de las diferentes actividades de este proyecto, pues representa la integración del enfoque de derechos humanos y del enfoque de desarrollo humano. Esta es justamente una de las características de la perspectiva de seguridad humana: su carácter integrador.

La seguridad humana toma como punto de partida al ser humano y, con su visión multidimensional e integral, ofrece una perspectiva comprehensiva para proteger a las personas de las amenazas críticas y extendidas que afectan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad. Esta protección se complementa con las estrategias de empoderamiento de la población, para garantizar el derecho de las comunidades y de las personas a emprender y construir su proyecto de vida digna.

Con el proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, el IIDH y el PNUD pretenden aportar a la región latinoamericana y caribeña en la búsqueda de las libertades y derechos del ser humano, que le permitan vivir sin los temores que generan la violencia, la pobreza, la discriminación y la exclusión.

Esta publicación tiene como propósito brindar algunos elementos metodológicos a gobiernos, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, para que incorporen el enfoque de seguridad humana en la formulación y la implementación de proyectos de desarrollo.

El equipo IIDH-PNUD agradece profundamente al UNTFHS, cuya contribución posibilitó la realización de este esfuerzo. Asimismo, expresa su gratitud hacia todas las personas participantes de nuestros talleres, quienes con sus comentarios y sugerencias enriquecieron esta Guía Metodológica. Cabe subrayar que, así como la seguridad humana es un enfoque dinámico y en proceso de construcción, esta Guía Metodológica también está en proceso de constante mejoramiento, conforme se avance en la profundización del conocimiento y de la aplicación del enfoque de seguridad humana en América Latina y el Caribe.

Luiza Carvalho

Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas
Representante Residente del PNUD en Costa Rica

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

I. Características y objetivo de esta guía metodológica

Esta Guía brinda herramientas para la operacionalización del enfoque de seguridad humana y la formulación de proyectos concretos desde esta óptica. No pretende sustituir las metodologías ya existentes – como el marco lógico, por ejemplo –, sino aportar algunas herramientas que ayuden a incorporar el enfoque de seguridad humana en esas metodologías. Se basa en esfuerzos ya realizados por el UNTFHS y que han quedado plasmados en el manual “Teoría y práctica de la seguridad humana”¹ y en los informes de talleres de capacitación realizados en distintas regiones a nivel mundial².

Objetivo. Proveer a gobiernos, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil de la región latinoamericana y caribeña, herramientas metodológicas para la aplicación del enfoque de seguridad humana.

a. Una guía para América Latina y El Caribe

Esta Guía incorpora elementos de la realidad latinoamericana para que la metodología del enfoque de seguridad humana pueda ser más conocida y utilizada en la Región.

Los desafíos a la seguridad humana varían de localidad a localidad, de individuo a individuo y se manifiestan de diferentes maneras según las especificidades culturales, de género, generacionales, étnicas, etc. Por ello, no es posible hablar de la seguridad humana en América Latina y el Caribe en sentido general, pues ésta depende del país, de la zona geográfica, del grupo poblacional específico.

Sin embargo, sí se puede hacer referencia al contexto latinoamericano y los grandes desafíos que se presentan, de los cuales se podrían deducir las principales vulnerabilidades que afectan a la Región, así como algunas amenazas críticas y generalizadas que afectan los derechos de las personas y ponen en riesgo su posibilidad de una vida digna, libre del miedo y de la miseria³.

1 UNTFHS, “Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos”, disponible en: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>>, a noviembre de 2012.

2 Human Security Regional Workshops, disponible en: <<http://ochaonline.un.org/humansecurity/HSRegionalWorkshops/tabid/6622/language/en-US/Default.aspx>>, a noviembre de 2012.

3 Para detalles sobre las vulnerabilidades y amenazas que enfrenta la Región, véase el sitio web del proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”: <http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=dd4f175b-6126-48b8-aa50-c925fe630ea1&Portal=IIDHSeguridad#intro>, disponible a noviembre de 2012.

América Latina es una zona en que existen limitados conflictos inter-estatales pero persisten importantes vulnerabilidades políticas, económicas y sociales. Dos de sus grandes retos tienen que ver con la desigualdad y la violencia. América Latina y el Caribe es la región más desigual en términos de ingreso a nivel mundial y es donde se presentan los más altos niveles de violencia delictiva del mundo. La irrupción de amenazas críticas sumadas a una situación de vulnerabilidad estructural pone en jaque la estabilidad de los Estados latinoamericanos y pone en riesgo la seguridad de la población que se encuentra en situación de desprotección. A esto se suma las capacidades limitadas de muchos Estados, los cuales tienen dificultades para dar respuestas oportunas y eficientes a las diversas inseguridades que enfrentan sus ciudadanos y ciudadanas.

En la Tabla 1 se presentan algunos aspectos del contexto latinoamericano y se agrupan los retos centrales relacionados con las diferentes dimensiones de la seguridad humana: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política, según la información que brindan algunos estudios regionales en esta materia⁴.

En cuanto a la dimensión económica, el principal reto – del que se derivan diferentes amenazas – es la pobreza extrema, que en América Latina abarca un 12,9% de la población, cifra que equivale a alrededor de 71 millones de personas. El hambre, resultado de la inseguridad alimentaria, sigue siendo una realidad para un porcentaje importante de la población de la Región. Se estima que 7,5 millones de niños y niñas menores de cinco años tienen baja talla para la edad y 4 millones tienen bajo peso para la edad. Los hijos e hijas de madres con baja escolaridad, de origen indígena o afrodescendiente, y que viven en zonas rurales y urbanas marginales de los países andinos y centroamericanos, son las personas más vulnerables.

En la dimensión de la salud, los indicadores son muy diversos y se vinculan con el nivel de desarrollo de los países y las desigualdades internas. La tasa de mortalidad en personas menores de cinco años sigue siendo muy alta en varios casos (especialmente Bolivia, Guatemala, Honduras y República Dominicana); en otros, más de 10% de la población carece de acceso a agua potable (Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

En cuanto a la seguridad ambiental, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en las últimas tres décadas más de 150 millones de habitantes de la Región se han visto afectados por desastres; en ese mismo período habrían perecido más de 108.000 personas y son alrededor de 12 millones los damnificados directos. Las pérdidas se concentran en los países de menor tamaño y bajo desarrollo, particularmente en el área Andina, Centroamérica y el Caribe⁵.

4 La Tabla 1 y esta sección están basadas en los siguientes informes: CEPAL (2010), PNUD (2010), OIT (2010), PNUD/OEA (2010).

5 CEPAL, *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*, 2003. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/12707/lcmexg5e_TOMO_Ia.pdf>, a noviembre de 2012.

La inseguridad personal es la principal preocupación de la ciudadanía. La magnitud del problema se aprecia en la tasa alta de homicidios de la Región. Cada año, cerca de 200 millones de personas de América Latina y el Caribe – un tercio de la población total – son víctimas de algún acto delictivo, directa o indirectamente (en su núcleo familiar). El 27% de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo tiene lugar en América Latina, que apenas cuenta con el 8,5% de la población global. Durante la década pasada, más de 1,2 millones de latinoamericanos y latinoamericanas han perdido la vida como resultado de la violencia delictiva, gran parte de ella ligada a actividades criminales transnacionales.

En cuanto a la seguridad comunitaria, América Latina presenta problemas de discriminación. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes, cuyas poblaciones se estiman alrededor de 58 y 174 millones, respectivamente, se encuentran entre los grupos étnicos más desfavorecidos. Tienen relativamente bajos niveles educativos, limitado acceso a la protección social, empleos precarios y una mayor probabilidad de que sus ingresos estén bajo la línea de la pobreza. Las personas migrantes – 25 millones, más del 13% del total de migrantes internacionales– se enfrentan a una serie de amenazas. La vulneración de los derechos humanos, ya sea a lo largo de su travesía, en el proceso de inserción en la sociedad de destino o durante la repatriación, suele tener características alarmantes, especialmente cuando afecta a mujeres, niños y niñas y, en general, a personas indocumentadas y víctimas de trata.

En el ámbito político, América Latina dejó atrás su pasado autoritario, caracterizado por golpes de Estado, persecución política y dictaduras. Las amenazas que se ciernen en el campo de la seguridad política hoy en día tienen que ver con las capacidades de los sistemas políticos para ampliarse y profundizar la calidad de las nuevas democracias. En definitiva, “las preguntas no se refieren a si un golpe instalará un gobierno autoritario por décadas, sino más bien a ¿cuántos grados de cesarismo y autoritarismo pueden resistir los regímenes democráticos sin perder su esencia? ¿Cuánta inseguridad y falta de Estado democrático de derecho y cuánta pobreza y desigualdad resiste la democracia?”⁶.

El enfoque de seguridad humana ofrece herramientas concretas para identificar y responder a las vulnerabilidades, múltiples e interconectadas, y a las amenazas críticas que afectan a esta región, que logró terminar con los conflictos internos y goza de sistemas políticos democráticos, pero que aún enfrenta grandes desafíos para asegurar a su población una vida digna, libre del miedo y de la miseria.

6 PNUD/OEA, 2010.

**Tabla 1. América Latina y el Caribe:
algunas amenazas que ponen en riesgo la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas**

Dimensión	Amenazas	Características de la población más afectada
Económica	Pobreza: pobreza extrema afecta al 12,9% (71 millones) de la población y 33% (180 millones) no puede adquirir la canasta básica.	<ul style="list-style-type: none"> - La incidencia de la pobreza en personas menores de 15 años es el doble. - Las mujeres, debido a que se persisten las brechas entre hombres y mujeres. - Personas que residen en el área rural. - Origen étnico: pertenecer a un pueblo indígena está altamente correlacionado con ser pobre (entre 1,2 y 6,8 veces más que el resto de la población).
	Desempleo: afecta a cerca del 8,1% (18,1 millones).	<ul style="list-style-type: none"> - Personas jóvenes que no estudian, ni trabajan constituyen el 20% de la Región. - Mujeres: asociado en especial con maternidad temprana. La precariedad laboral afecta principalmente a las trabajadoras domésticas. - Población indígena y afrodescendiente: inmersa en sectores laborales de menores ingresos.
Alimentaria	Hambrunas	<p>Grupos más afectados: niños y niñas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En especial en Guatemala y Haití. - Hay gran heterogeneidad al interior de los países. - Problemas derivados del “hambre oculta”: anemia, déficit de Vitamina A y yodo. - Tendencia al aumento de la obesidad en ciertos países.
Salud	Pérdida de vidas, enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura.	Mortalidad infantil: es muy alta en Bolivia, Guatemala, Honduras y República Dominicana.
		No acceso a agua potable: mayor en Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.
		Malnutrición infantil: afecta principalmente a Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.
		Salud materna
		<ul style="list-style-type: none"> - Mortalidad materna se debe a: causas obstétricas directas, complicaciones del embarazo, parto y puerperio, y causas no especificadas. - Altos índices de embarazos adolescentes
		VIH/SIDA
Otras amenazas a la salud		
		<ul style="list-style-type: none"> - Pandemias: gripe AH1N1, cólera (afecta en especial a Haití).

Tabla 1. América Latina y el Caribe: algunas amenazas que ponen en riesgo la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas		
Dimensión	Amenazas	Características de la población más afectada
Ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.	Los desastres han afectado al mayor número de personas y de pérdidas materiales directas e indirectas en el Caribe. Hay otras zonas que también enfrentan amenazas y tienen vulnerabilidades importantes.
Personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica.	Países con más homicidios: - Tasas más altas (del mundo): El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela. - Pérdida de capacidad estatal para hacer valer la legalidad.
		Pandillas juveniles o maras: se ubican en barriadas pobres y de exclusión social. Principales víctimas: las personas jóvenes.
		Crimen organizado ligado al narcotráfico.
		Niñez y juventud son las principales víctimas de homicidios.
		Violencia contra las mujeres: aproximadamente el 40% es víctima de violencia física y cerca del 60% violencia emocional.
Comunitaria	Discriminación (social, racial, por género, por orientación sexual, entre otras).	Costos humanos y políticos: deterioro de la salud, altas erogaciones por seguridad privada, altos costos en cárceles, hacinamiento carcelario, deterioro de calidad de vida derivado de vivir con temor.
		Grupos indígenas y afrodescendientes: los más desfavorecidos por bajos niveles educativos, limitado acceso a la protección social, empleos precarios, etc. En especial, las mujeres de estos grupos. Amenazas a personas migrantes: explotación laboral, trata, vulneración de derechos, discriminación.
Política	- Represión, uso indiscriminado de violencia por parte de actores estatales. - Corrupción, baja representatividad y debilidades del sistema político.	-Persistencia de crisis institucionales (Honduras y Paraguay son ejemplos recientes). - Violaciones a derechos humanos por agentes estatales, en zonas con altos índices de violencia.
Fuentes: CEPAL (2010), PNUD (2010), OIT (2010), PNUD/OEA (2010).		

Recuadro 1. Tres proyectos de seguridad humana

- Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos. Agencia líder: PNUD-Perú. Período de ejecución: octubre 2006 a marzo 2009.
- Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y la mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate, El Salvador. Agencia líder: PNUD-El Salvador. Período de ejecución: octubre 2008 a junio 2011.
- Mejoramiento de las condiciones de seguridad humana de poblaciones vulnerables en Soacha, Colombia, a través del desarrollo de soluciones de protección social participativas, integradas y sostenibles. Agencia líder: OCHA-Colombia. Período de ejecución: 2010 a 2012.

Para efectos didácticos, en esta Guía se hará énfasis sobre las amenazas relacionadas con la violencia (inseguridad ciudadana y violencia de género, por ejemplo) y con los desastres naturales, tomando como ejemplos tres proyectos de seguridad humana ejecutados en la Región y financiados por el UNTFHS⁷ (Recuadro 1).

b. Estructura

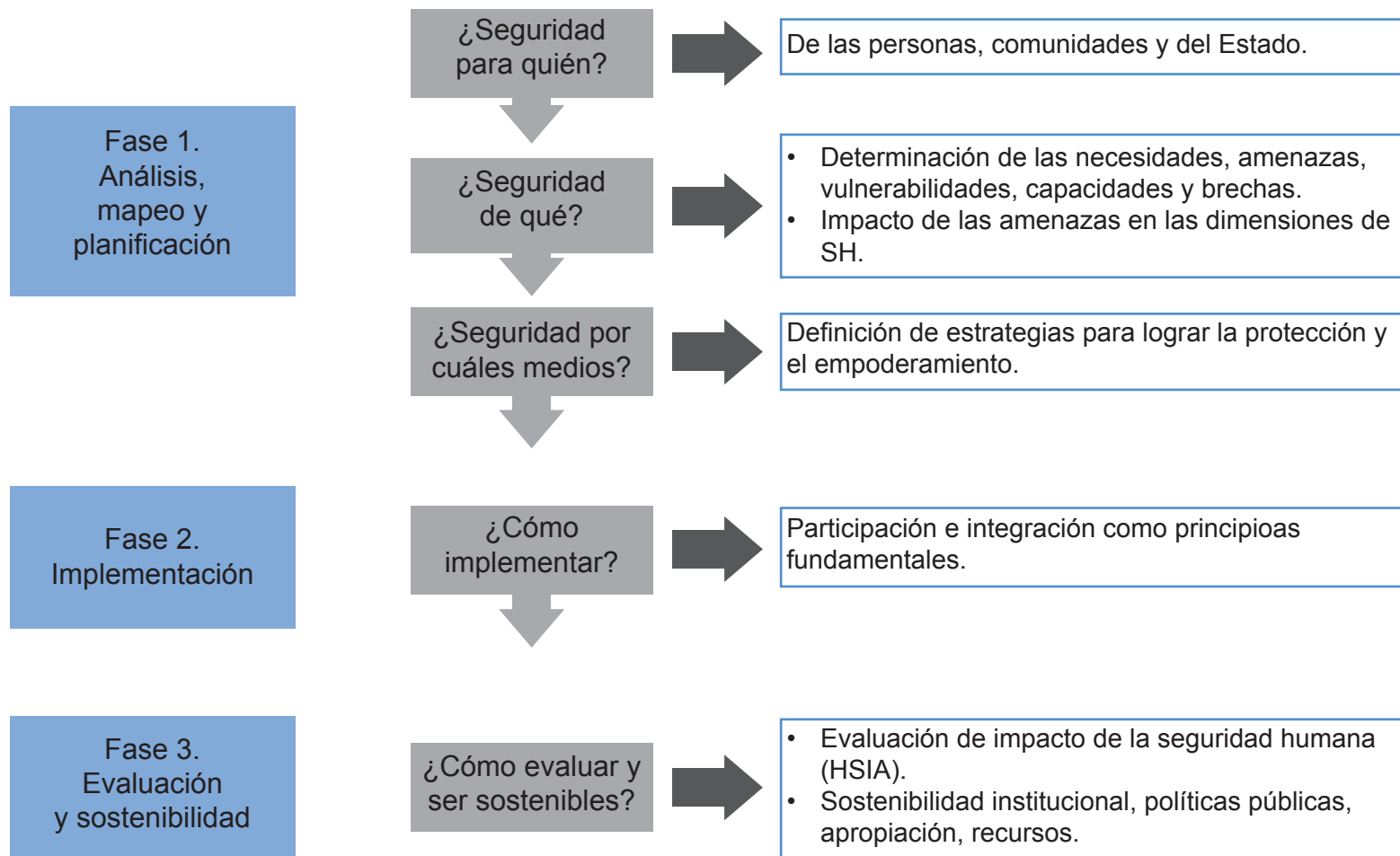
Este manual se fundamenta en las tres preguntas básicas de la seguridad humana: ¿Seguridad para quién? ¿Seguridad de qué? ¿Seguridad por cuáles medios? Contestarlas de manera adecuada permite el desarrollo de una primera etapa de diagnóstico, que incluye el análisis, mapeo y planificación de proyectos (fase 1). Posteriormente, se analiza y describe la implementación (fase 2) y la evaluación de impacto de los proyectos (fase 3).

En cada una de estas fases es fundamental asegurarse de que se apliquen los cinco principios operativos de la seguridad humana: el proyecto debe estar centrado en las personas, ser multisectorial, integral, contextualizado y preventivo. Los principios de la seguridad humana son el corazón de la metodología y su aplicación permite tratar las complejas situaciones de inseguridad que afectan a las personas, mediante medidas comprehensivas, colaborativas y sostenibles.

En el Gráfico 1 se muestran las tres fases para la operacionalización de los programas o proyectos que lleven el sello de la seguridad humana.

⁷ IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 2011. Ver más información sobre los proyectos financiados por UNTFHS en: <<http://ochaonline.un.org/TrustFund/UNTFHSAroundtheworld/tabid/2231/language/en-US/Default.aspx>>, disponible a noviembre de 2012.

Gráfico 1. El proceso de operacionalización de políticas o proyectos con perspectiva de seguridad humana



II. La seguridad humana como enfoque práctico

a. ¿Qué es la seguridad humana?

El enfoque de seguridad humana es introducido en la agenda de las Naciones Unidas a partir de la presentación del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, de 1994. Se trataba de un nuevo paradigma, que implicaba transitar desde la seguridad tradicional (centrada en el Estado) a la seguridad en la vida cotidiana, a la protección prioritaria de las personas frente a la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente.

De acuerdo a ese informe, la seguridad humana tiene las siguientes características esenciales:

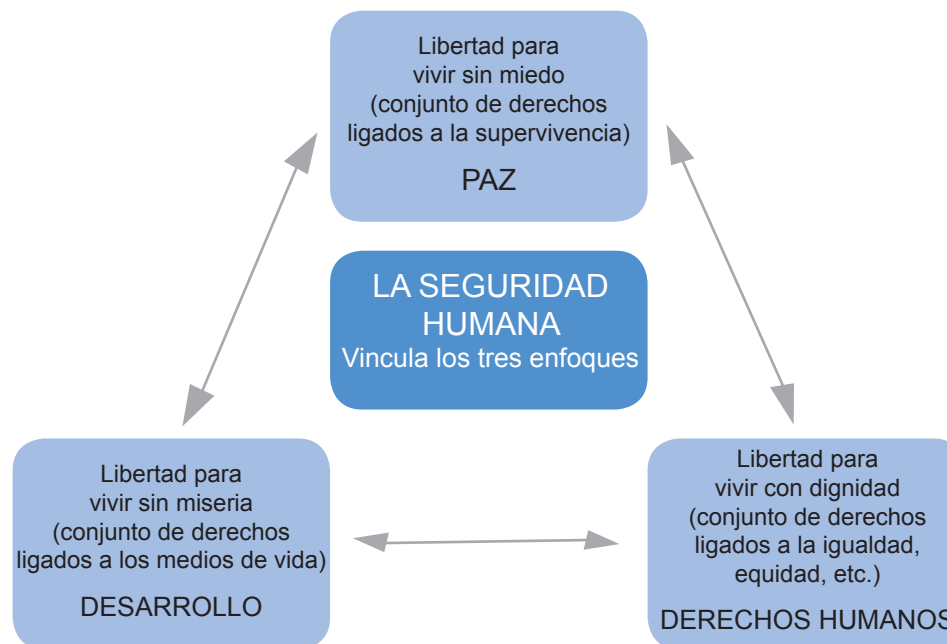
- Es una preocupación universal, pues es pertinente tanto para los países ricos como para los pobres.
- Sus componentes son interdependientes: cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
- Es más fácil velar por ella mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- Está centrada en el ser humano: se preocupa por la forma en que la gente vive en sociedad, por la libertad con que puede ejercer sus diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

El informe también señala que no es posible contar con una definición rigurosa de seguridad humana ya que, al igual que los derechos humanos, se percibe más fácilmente en su ausencia. Sin embargo, dos aspectos principales la definen: en primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión. En segundo lugar, significa protección contra las alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.

La Comisión sobre Seguridad Humana (CSH) – establecida en el 2001 por iniciativa del Gobierno de Japón y como respuesta al llamado hecho por el Secretario General de Naciones Unidas en el marco de la Cumbre del Milenio (2000) –, tampoco definió de manera taxativa la seguridad humana en su informe Seguridad Humana Ahora. Sin embargo, aportó varios elementos esenciales:

- Consiste en proteger la vida humana de manera que se subrayen las libertades humanas y la plena realización del ser humano.
- Significa proteger las libertades fundamentales, que constituyen la esencia de la vida.
- Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).
- Implica utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.
- Supone la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

Gráfico 2. La seguridad humana vincula tres enfoques



Según la CSH, la seguridad humana consiste en libertad para vivir: 1) sin miedo; 2) sin miseria o necesidad; 3) con dignidad. El contenido de estas libertades se traduce en la posibilidad y la capacidad de ejercer derechos, contenidos en la “esencia vital de todas las vidas humanas”, a la que hace referencia la CSH, y que implica un conjunto básico de derechos relacionados con la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. La seguridad humana integra estas tres libertades; tal y como lo afirma el informe de la CHS, “conecta de forma natural diversos tipos de libertad: libertad de no tener necesidades, la libertad de no tener miedo, así como la libertad de poder obrar por su propia cuenta”. De esta manera, vincula los enfoques de paz, desarrollo humano y derechos humanos, como lo ilustra el Gráfico 2.

b. Diferencias entre la seguridad humana, los enfoques de seguridad tradicional, el desarrollo humano y los derechos humanos

“La seguridad humana complementa la seguridad del Estado, fortalece el desarrollo humano y mejora los derechos humanos”⁸. Si bien es claro que este enfoque pone el énfasis en la interrelación y la complementariedad entre estos conceptos, y propone medidas concretas para trabajar desde una perspectiva integral, es fundamental aclarar las diferencias existentes entre la seguridad humana y esos otros conceptos que se le asocian:

- La **seguridad estatal** se refiere a las amenazas directas contra el Estado y su territorio, principalmente en la forma de ataques militares. Desde la perspectiva de la seguridad estatal, los actores prioritarios son los ministerios de Defensa, otros departamentos gubernamentales y las Fuerzas Armadas. La seguridad humana traslada el foco de atención al conjunto más amplio de amenazas a las que se enfrentan las personas y las comunidades, además de ampliar la variedad de actores para enfrentarlas.
- El **desarrollo humano** es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Implica la creación de un entorno en el cual las personas puedan hacer realidad sus potencialidades, y vivir de manera productiva y creativa, acorde con sus intereses⁹. La seguridad humana se puede entender como la capacidad de las personas para ejercer esas opciones en un ambiente seguro.

Mediante el concepto de seguridad humana se reconoce que, como resultado de situaciones tales como conflictos, crisis económicas y financieras, sanidad deficiente, desastres naturales, entre otras, las personas se enfrentan a inseguridades y privaciones repentinas. Estas situaciones no sólo echan por tierra el desarrollo logrado durante años, sino que también generan condiciones en las que las injusticias pueden llevar a un aumento de las tensiones y resultar críticas para las personas. Por lo tanto, además de su énfasis en el bienestar humano, la seguridad humana está impulsada por valores relacionados con la seguridad, la estabilidad y la sostenibilidad de los beneficios para el desarrollo¹⁰.

- Los **derechos humanos** son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Desde la ratificación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), además de una serie de otros tratados y acuerdos, los Estados se han comprometido a garantizar los derechos fundamentales de las personas.

8 CHS, *Seguridad humana ahora*. 2003, pág. 2.

9 Ver informe de PNUD (1990) sobre el concepto de desarrollo humano. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1990/>>, a noviembre de 2012.

10 CHS, *Seguridad humana ahora*... págs. 9-10.

La seguridad humana destaca la universalidad y la primacía de un conjunto de derechos y libertades que son fundamentales para la vida humana. Complementa a los derechos humanos ya que tiene un marco práctico para identificar los derechos específicos que están en juego en una situación concreta de inseguridad, y para tener en cuenta los acuerdos institucionales y gubernamentales necesarios para ejercerlos y mantenerlos¹¹. Por lo tanto, identifica los diferentes derechos que son susceptibles de ser vulnerados en situaciones de inseguridad, y propone alternativas, mecanismos e instrumentos, tanto a nivel estatal como de instituciones y actores internacionales y nacionales, para la protección de la seguridad de las personas que se enfrentan a esas situaciones de vulnerabilidad¹².

Tabla 2. Dimensiones de la seguridad humana y ejemplos de amenazas

Dimensión	Ejemplos de amenazas
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo.
Seguridad alimentaria	Hambrunas, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura, desnutrición, falta de acceso a salud básica.
Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica.
Seguridad comunitaria	Tensiones interétnicas, religiosas y otras similares.
Seguridad política	Represión, violación de derechos humanos.

c. Las siete dimensiones

La seguridad humana implica la comprensión de una amplia gama de amenazas y sus posibles causas, relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, y la seguridad personal, comunitaria y política. Estas son las siete dimensiones de la seguridad humana a las cuales hace referencia el Informe sobre Desarrollo Humano de PNUD, 1994 (Tabla 2): “entre esos siete elementos de la seguridad humana hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza a uno de esos elementos probablemente se propagará – como un tifón iracundo – a todas las formas de seguridad humana”. Estas dimensiones pueden ampliarse para resaltar amenazas específicas cuando así se requiera. Es posible, por ejemplo, considerar la dimensión educativa separada de la económica.

La seguridad humana hace énfasis en la interconexión de las amenazas y de las respuestas a las mismas, en dos sentidos. Primero, una amenaza puede alimentar o provocar otra, por ejemplo, los conflictos violentos pueden derivar en privaciones y pobreza, que a su vez pueden llevar al agotamiento de los recursos, la propagación de enfermedades infecciosas, déficits educativos, entre otros. Segundo, las amenazas en un país o área determinada pueden ampliarse a una región más amplia, provocando consecuencias negativas para la seguridad regional o internacional.

¹¹ Ibidem, págs. 9-10.

¹² Para más detalles sobre la diferencia entre seguridad humana y derechos humanos, ver: Fuentes, Claudia, “Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina”, en: Rojas, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*. FLACSO-CAF, San José de Costa Rica, 2012. Disponible en: <http://www.flacso.org/uploads/media/Seguridad_IHumana.pdf>, a noviembre de 2012.

d. Protección y empoderamiento

La seguridad humana tiene dos estrategias fundamentales: la protección y el empoderamiento. Ambas son herramientas fundamentales para la implementación de proyectos con enfoque de seguridad humana.

La protección implica establecer medidas de “arriba hacia abajo” o descendentes, en reconocimiento de que las personas se enfrentan a amenazas que no están bajo su control. La seguridad humana requiere la protección sistemática, integral y preventiva. Los Estados son los principales responsables de proveer este tipo de protección, pero también desempeñan un papel fundamental en esa protección otros actores, como los organismos internacionales, la sociedad civil y las ONG.

El empoderamiento hace énfasis en preparar y desarrollar capacidades para que las personas y las comunidades puedan anticipar las posibles amenazas y así, puedan evitarlas o resistirlas, y sobreponerse en el caso de que sean inevitables. La idea es que la sensación de seguridad sea restablecida en el menor tiempo posible, con las menores consecuencias. El empoderamiento va de la mano de la apropiación de los proyectos y políticas por parte de las personas y comunidades involucradas. La participación de éstas, tanto en el diseño como en la ejecución de la política o proyecto con enfoque de seguridad humana, es un aspecto vital, no sólo un requisito; es el corazón de la metodología, pues la seguridad humana tiene que ver con las realidades de las personas, sus valores, sentires, percepciones, ciclo vital, etc.

La protección y el empoderamiento son conceptos que se refuerzan mutuamente y no pueden plantearse de forma aislada; “ambos factores son necesarios en casi todas las situaciones de inseguridad humana, aunque la forma que adquieren y la proporción con la que se emplean variarán enormemente según las circunstancias”¹³.

Finalmente, estas dos estrategias tienen como objetivo proteger y empoderar a los grupos en situación de vulnerabilidad frente a las posibles amenazas. Los grupos más vulnerables en América Latina tradicionalmente han sido las poblaciones indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Las mujeres ocupan un lugar importante a la hora de desarrollar proyectos desde la óptica de la seguridad humana. Es indispensable incorporar estrategias de empoderamiento que les permita constituirse en interlocutoras efectivas ante el Estado y otros actores, generando capacidades específicas para que se apropien de los procesos políticos locales y nacionales, facilitando el desarrollo de un proyecto de vida libre de temor y necesidades.

¹³ CHS, *Seguridad humana ahora...* pág. 10.

e. El valor agregado de la seguridad humana

El UNTFHS destaca que esta perspectiva presenta una serie de fortalezas y atributos que, en su conjunto, permiten analizar, ejecutar proyectos y orientar políticas de manera más efectiva que otras alternativas metodológicas. Entre las características distintivas de este enfoque destacan¹⁴:

- Un marco para la **protección** y el **empoderamiento**. Buena parte de la fortaleza del enfoque viene dada por el marco político fundamentado en estos dos pilares.
- Es **integral**. Este enfoque cubre todo el espectro de inseguridades humanas, reconoce el carácter multidimensional de las amenazas que afectan a la seguridad y ofrece un marco práctico para la identificación de diversas amenazas, en situaciones concretas de crisis.
- Es **multisectorial**. La seguridad humana desarrolla una agenda que capta la repercusión que tienen el desarrollo o las intervenciones de asistencia sobre el bienestar y la dignidad humana, y ofrece soluciones integrales e integradas desde los campos de los derechos humanos, el desarrollo humano y la seguridad humana. Ayuda a garantizar la coherencia y la coordinación de las políticas en campos y doctrinas tradicionalmente no vinculados.
- **Contextualización**. Según este enfoque, las inseguridades que afectan a las personas deben reflejar las variaciones que se dan entre los diferentes contextos y a lo largo del tiempo. Esto quiere decir que: determina los diferentes tipos de inseguridad que surgen en contextos específicos; se fundamenta en procesos basados en las percepciones que tienen las personas sobre el miedo y la vulnerabilidad; permite el desarrollo de soluciones más apropiadas que se integran a las realidades locales; capta los cambios rápidos relativos a la seguridad, que se dan a nivel internacional, regional e interno.
- Énfasis en la **prevención**. Un elemento distintivo de la seguridad humana es que centra sus esfuerzos en la prevención temprana, para minimizar las repercusiones de la inseguridad, plantear soluciones duraderas y construir capacidades humanas, con la finalidad de llevar a cabo acciones preventivas. La seguridad humana trata las causas de las inseguridades humanas, hace hincapié en la prevención temprana, fomenta las estrategias relacionadas con el desarrollo de mecanismos para la prevención y la mitigación de los efectos perniciosos del empeoramiento de una situación, y ayuda a las personas afectadas y/o víctimas a recuperarse.
- **Alianzas y colaboración**. Gracias al énfasis en los vínculos que existen entre las diferentes amenazas, el enfoque de seguridad humana permite el desarrollo de una red de socios basada en la experiencia y los recursos de una amplia gama de actores. De esta manera, se

¹⁴ Ibidem, págs. 10-13.

propicia el establecimiento de sinergias y alianzas que resulten en ventajas comparativas para las distintas organizaciones participantes, y ayuden a empoderar a las personas y las comunidades.

- Referencias, evaluación y valoración de la **repercusión**. Los análisis basados en la seguridad humana pueden llegar a ser centrales, pues ofrecen un recuento integral y contextualizado de las necesidades concretas de las personas y de los factores que ponen en peligro su seguridad. La información obtenida a través de estos análisis puede utilizarse para evaluar los acuerdos y las políticas institucionales existentes, y como material de referencia para la evaluación de su repercusión.

Es cierto que otras perspectivas y enfoques consideran algunos de estos componentes en sus metodologías, pero la seguridad humana se distingue porque integra todas estas herramientas de manera simultánea para analizar, explicar y desarrollar programas para la protección y empoderamiento de las personas en situaciones de inseguridad. El valor agregado de la seguridad humana frente a otros enfoques ha logrado que un número significativo de organizaciones internacionales, fundaciones, ONG y entidades de gobierno estén interesadas en trabajar bajo esta perspectiva.

III. Principios operativos de la seguridad humana

Los cinco principios de la seguridad humana y su operacionalización

La seguridad humana es una metodología práctica que se sustenta en cinco principios operativos, que se complementan entre sí, se refuerzan mutuamente y se deben aplicar de forma conjunta en cada una de las etapas de un proyecto (diseño, implementación y evaluación).

Tabla 3. Principios operativos del enfoque de seguridad humana

Principio	Fundamento	Enfoque de seguridad humana
Centrado en las personas	<ul style="list-style-type: none"> Las personas son el punto de partida y el centro de las acciones que se planifiquen. Las personas son las protagonistas y a la vez destinatarias de las acciones. Se analizan las inseguridades que amenazan la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas y de las comunidades, en un contexto específico. 	<ul style="list-style-type: none"> Se nutre de las perspectivas de las personas y de las comunidades. Es inclusivo y participativo, pues incluye a la gente como actores en todas las etapas. Enfatiza el empoderamiento como un medio y como un fin. Evalúa los impactos de las políticas y de los programas en las personas y en su seguridad.
Multisectorial	<ul style="list-style-type: none"> Las amenazas se refuerzan mutuamente y están interconectadas entre sectores y regiones. Deben entenderse los vínculos entre amenazas e inseguridades/vulnerabilidades. Se necesita coherencia en la planificación y ejecución de políticas y programas, para evitar efectos negativos y promover la replicación de intervenciones positivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Identifica los vínculos y las interconexiones entre amenazas, inseguridades y vulnerabilidades. Evalúa las externalidades positivas y negativas. Desarrolla soluciones multisectoriales y multidisciplinarias, basadas en alianzas y en la formulación de objetivos comunes. Comparte conocimiento e información (formación de redes).
Integral	<ul style="list-style-type: none"> El carácter multidimensional de las amenazas a la seguridad, que afecta a un país y cruza las fronteras. Existen variedad de medios y de actores. La seguridad, desde una perspectiva comprehensiva, depende de condiciones favorables en los ámbitos social, político, económico y ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis holístico: las siete dimensiones de la seguridad humana. Las políticas y los programas deben considerar, en forma integral, las condiciones que generan la inseguridad y desarrollar soluciones holísticas e integradas. Entre los actores involucrados se incluyen sectores locales, nacionales, regionales y globales.

Tabla 3. Principios operativos del enfoque de seguridad humana

Principio	Fundamento	Enfoque de seguridad humana
Contextualizado	<ul style="list-style-type: none"> Las inseguridades varían considerablemente, dependiendo de los contextos y de los momentos. Las situaciones locales o nacionales deben contextualizarse en marcos más amplios para identificar las interdependencias. Es importante identificar los desajustes entre las políticas internacionales/nacionales y el nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> Toma el contexto como el punto de partida para el análisis. Evalúa de las percepciones. Provee de soluciones contextualizadas que toman en cuenta las dimensiones o factores locales, nacionales, regionales y globales. Desagrega los grupos, cuando esto sea relevante.
Enfocado en la prevención	<ul style="list-style-type: none"> Examina las causas o raíces de la inseguridad para lograr sostenibilidad a largo plazo. Permite prever las medidas preventivas para evitar los riesgos “de bajada” (en épocas de crisis) y mitigar sus impactos. Pone el énfasis en la prevención temprana en vez de la intervención tardía, lo cual es más costo-eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Se identifican los riesgos y las vulnerabilidades. Se llega a las causas o raíces a través de la articulación de las amenazas a las seguridades desde el punto de vista de las personas y de las comunidades. Busca soluciones que respondan a las condiciones estructurales y coyunturales, para lograr la seguridad. Responde a las brechas existentes en la infraestructura para la protección. Identifica y fortalece las capacidades.

Adaptado de: UNTFHS, *Human Security Regional Training Programme: Central America and Caribbean Subregion*. San José, 2010.

Principios operativos y seguridad ciudadana en América Latina y El Caribe

La seguridad ciudadana se vincula casi exclusivamente a la dimensión de la seguridad personal y a la búsqueda de fórmulas que ponen el énfasis en la reducción del crimen, a través de medidas de corto plazo (como por ejemplo, aumentar la dotación policial). La Tabla 4 muestra cómo el enfoque de seguridad humana ofrece una mirada distinta y más amplia para afrontar los problemas de la inseguridad ciudadana, y demuestra las implicaciones del enfoque de seguridad humana y sus cinco principios operativos, aplicados al contexto de la inseguridad ciudadana.

Tabla 4. Implicaciones del enfoque de seguridad humana sobre la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Principio de seguridad humana	Enfoque de seguridad humana
Centrado en las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Focalizar el análisis y la planificación en las poblaciones que sufren los efectos del crimen, incluidas las personas en situación de mayor vulnerabilidad de la zona en cuestión: jóvenes, niños y niñas, mujeres, indígenas, entre otros. • Adoptar procesos participativos para contar con información que se obtiene de las propias personas afectadas e involucrarlas en todas las etapas del proceso de diseño de políticas públicas o de proyectos. • Reflexionar sobre las capacidades y recursos locales para identificar las lagunas o brechas presentes en las estrategias de protección y empoderamiento. • Necesidad de cambiar el enfoque militarista actual y reformar el sector de seguridad para dar prioridad a la seguridad de las personas por sobre la del Estado. • Incorporar la prevención, la rehabilitación y reinserción de las personas que han infringido la ley al análisis y la planificación, superando así las políticas represivas. • Determinar las causas de la violencia.
Multisectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los vínculos y las repercusiones existentes entre, por ejemplo, seguridad, derechos humanos, acceso al trabajo, la educación, la recreación, etc. No se puede tratar ninguno de estos elementos de manera aislada. • Adoptar enfoques inclusivos y colaborativos. Buscar fórmulas para incluir a la población afectada en la prevención del crimen. Vincular a personas e instituciones para lograr procesos de gobernanza inclusivos y representativos. • Trabajar en forma coordinada e integrada con todos los actores vinculados al sector seguridad, desde una perspectiva amplia. • Evaluar el impacto de las intervenciones realizadas previamente y el rol de cada uno de los actores involucrados (actores internacionales, regionales, nacionales y locales). • Garantizar la coherencia entre los enfoques de las agencias donantes internacionales y los grupos locales.
Integral	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar un enfoque multidimensional y comprometer a una gama más amplia de cuestiones, sectores y disciplinas. Por ejemplo, el Ministerio del Interior, Justicia, desarrollo, etc. • Comprometer a múltiples actores de varios niveles, incluyendo el local, de distrito, nacional, regional e internacional. • Prestar especial atención a los grupos excluidos y centrarse en las desigualdades sociales. • Emplear un doble marco de “protección y empoderamiento” para las estrategias de lucha contra la inseguridad personal y comunitaria.
Contextualizado	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo un análisis profundo de las cuestiones que se vayan a tratar y las poblaciones a las que se dirigen los esfuerzos, tanto desde una perspectiva local como regional. Conocer las causas y las consecuencias. • Cuando sea necesario, extender el análisis para captar las dinámicas regionales de los efectos de la violencia, como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata y tráfico de personas, el lavado de dinero, etc.

Tabla 4. Implicaciones del enfoque de seguridad humana sobre la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Principio de seguridad humana	Enfoque de seguridad humana
Preventivo	<ul style="list-style-type: none">• La prevención de la violencia y la rehabilitación deben estar al centro de la preocupación.• Tratar las causas del conflicto y la violencia y las posteriores inseguridades.• Apoyar la construcción de capacidad y apropiación local para garantizar la sostenibilidad.• Llevar a cabo mapeos en distintos momentos para identificar las tendencias y ofrecer información para desarrollar soluciones preventivas.• Identificar las áreas o poblaciones más vulnerables o abandonadas.

Adaptado de: UNTFHS, *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*. Disponible en: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>>, a noviembre de 2012.

IV. Fase 1. Análisis, mapeo y planificación

Esta fase consiste básicamente de tres pasos:

1. **Seguridad de quién.** El objetivo es recopilar la información pertinente sobre el grupo de personas y comunidad o comunidades a quienes va dirigido el proyecto. Es fundamental establecer sistemas participativos e identificar colectivamente las necesidades/vulnerabilidades y las capacidades de la o las comunidades afectadas.
2. **Seguridad de qué.** El objetivo es mapear y definir cuáles son las necesidades, vulnerabilidades y amenazas sobre las cuales se va a trabajar. También, determinar cuáles son las capacidades y brechas existentes.
3. **Seguridad por cuáles medios.** El objetivo es determinar las estrategias que respondan a las amenazas y capacidades identificadas y priorizadas. Las estrategias/respuestas incorporan medidas de empoderamiento y protección.

En esta fase de análisis, mapeo y planificación es fundamental generar diagnósticos efectivos que permitan alcanzar los objetivos propuestos para cada uno de estos pasos. En esta sección se detalla cómo generar ese análisis y diagnósticos de situación desde la óptica de la seguridad humana, y se destacan algunas fórmulas para obtener indicadores y fuentes de información y documentación que sean pertinentes para este tipo de proyectos. También, se subrayan algunos ejemplos concretos de diagnósticos que pueden servir de pauta o guía inicial para la elaboración de proyectos.

a. Elaboración de diagnósticos

Entre los principios fundamentales de la seguridad humana se encuentra la contextualización. La idea es que las inseguridades que afectan a las personas deben captar las variaciones que se dan entre contextos, a lo largo del tiempo. El fin es tratar los diferentes tipos de inseguridad a medida que surgen en contextos específicos y permitir el desarrollo de soluciones apropiadas, integradas a la realidad local. El principal objetivo de los diagnósticos, por lo tanto, es generar los instrumentos idóneos para medir y evaluar los distintos tipos de inseguridad en cada contexto.

Esta Guía no ofrece un modelo de diagnóstico o un conjunto de indicadores específicos a ser aplicados en la elaboración de proyectos de seguridad humana. Desde la óptica de la seguridad humana es necesario dar la flexibilidad necesaria a las personas encargadas de los proyectos

para que decidan acerca de cuáles son las mejores fórmulas para determinar el diagnóstico de acuerdo a las especificidades del contexto en el que estén trabajando. Sin embargo, y aun cuando no existe un modelo único de diagnóstico, es indispensable en que la etapa de análisis, mapeo y planificación de los proyectos incluya tres temas, para que lleven el sello de la seguridad humana.

Primero, es fundamental que en la elaboración de diagnósticos se tengan en cuenta y se apliquen de forma sistemática los cinco principios de la seguridad humana (ver Tabla 3). Por lo tanto, a la hora de buscar datos, generar indicadores y seleccionar métodos, se debe tomar en cuenta que es necesario obtener información que permita generar un análisis que incluya a cada uno de estos principios. Por ejemplo, un estudio que se focaliza exclusivamente en obtener datos sobre crimen urbano, porcentaje de homicidios y número de policías, estará incompleto en tanto no ofrece una mirada integral que incluye aspectos de la realidad social y económica del lugar en el que se desarrolla el proyecto.

Segundo, el diagnóstico debe centrarse especialmente en grupos tradicionalmente discriminados, así como aquellos especialmente vulnerables frente a determinadas amenazas. Es indispensable incorporar un enfoque de género y las necesidades específicas de grupos particulares, tales como las poblaciones indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Tercero, es indispensable que los actores locales estén involucrados en la elaboración de los diagnósticos, dado que son quienes más conocen su realidad y pueden dar cuenta de lo que sucede en su espacio. En todo el proceso de evaluación y diagnóstico es de vital importancia contar con la decidida colaboración de la población local. Sin embargo, es fundamental generar en forma paralela un mapeo más amplio que considere a todos los actores estratégicos (no sólo locales) con el objetivo de conocer todas las percepciones y dar al diagnóstico la mayor objetividad.

¿Qué metodologías pueden ser utilizadas en los diagnósticos¹⁵?

La elección de una metodología para la evaluación depende de la disponibilidad de los datos. Ni la mejor de las metodologías será de utilidad si los datos necesarios no están disponibles o si están disponibles pero no de la manera que se requiere (por ejemplo, si no pueden desagregarse correctamente). Existen varios tipos de datos disponibles sobre aspectos relevantes para la seguridad humana que pueden ser utilizados, entre ellos:

¹⁵ Esta sección sobre metodología y selección de datos se basa en: PNUD, “Guía del usuario para medir gobernabilidad local”. Centro de Gobernabilidad, Oslo, 2008, pág. 15-22. Disponible en: <http://www.gaportal.org/sites/default/files/usersguide_localgov_ogc09_es_0.pdf>, a noviembre de 2012. También se encuentra información sobre indicadores para medir la gobernabilidad local (que pueden ser aplicables a contextos de seguridad humana) en: PNUD, *Indicadores de gobernabilidad: guía del usuario*, segunda edición. Centro de Gobernabilidad de Oslo, PNUD, 2007.

- **Evidencia de hechos:** documentos políticos y jurídicos, incluidos aquellos relativos a competencias definidas jurídicamente, marcos institucionales, entre otros.
- **Datos estadísticos e índices:** por ejemplo, la información sobre presupuestos locales o nacionales, índices sobre seguridad ciudadana o pobreza, censos, entre otros.
- **Evidencias basadas en percepciones:** por ejemplo, encuestas a individuos, hogares o de otro tipo.
- **Evidencias de varias fuentes:** información proveniente de entrevistas, sesiones de grupo y consultas, entre otras.

Estos datos pueden obtenerse de dos maneras: de primera mano, que son los denominados datos primarios y se generan específicamente para los indicadores desarrollados (por ejemplo, mediante encuestas a individuos, hogares o a instituciones, sesiones de grupo o reuniones con la comunidad). Por otro lado, están los datos secundarios, que utilizan información ya recopilada y publicada (por ejemplo, los producidos por distintos departamentos del gobierno local, ONG locales, representantes de organismos nacionales, como la oficina del censo, etc.). Uno de los grandes desafíos es la falta de capacidad local para la producción y recopilación de datos¹⁶.

En general, la información relativa a actitudes, percepciones, expectativas, grados de satisfacción y confianza, no puede extraerse de fuentes secundarias. Para obtenerla pueden utilizarse entrevistas, encuestas o sesiones de grupo y reuniones con la comunidad, bien diseñadas y que involucren a un pequeño grupo de representantes del público meta y a informantes clave, dispuestos a reunirse para dialogar sobre distintos temas. Desde la óptica de la seguridad humana, las metodologías participativas para la recopilación de datos son muy importantes en la etapa de evaluación.

Las alternativas para obtener información para la elaboración de diagnósticos no se excluyen entre sí; lo ideal es realizarlas todas, pues de esa forma el análisis será más preciso. Sin embargo, no siempre es posible, por lo que se hace necesario escoger opciones que permitan desarrollar un análisis más acabado, de acuerdo a los datos ya disponibles y las posibilidades concretas de producción de datos primarios.

A modo de ilustración, el Recuadro 2 incluye algunos ejemplos de fuentes y tipos de información para la elaboración del diagnóstico del proyecto de seguridad en la zona de Sonsonate, El Salvador.

¹⁶ Ver, PNUD, “Guía del usuario para medir gobernabilidad local”..., donde se proponen las siguientes medidas para disminuir este problema: a) desarrollar capacidades antes de implementar la metodología; b) adaptarla a las posibilidades reales de recopilación de datos y modificar las expectativas; c) introducir métodos nuevos e innovadores o vías rápidas para la recopilación de datos. Un ejemplo de ello es el Diagnóstico Rural Rápido (RRA, por sus siglas en inglés) que consiste en una serie de técnicas para la investigación rápida e informal, que generan resultados en apariencia menos precisos, pero cuyas evidencias poseen más valor que la técnica de las encuestas cuantitativas. Las actividades RRA pueden incluir la revisión de fuentes secundarias, la observación, las entrevistas a grupos o la organización de talleres.

Recuadro 2. Cómo elaborar diagnósticos: Proyecto Sonsonate en El Salvador

Entre diciembre de 2008 y abril de 2009, el proyecto recolectó y sistematizó información institucional y comunitaria que permitiese profundizar en el conocimiento de la violencia y la delincuencia en el municipio de Sonsonate. Es importante destacar que el diagnóstico abarcó información institucional pero también y, especialmente, sobre el capital social y el tejido social de las comunidades.

Las instituciones del nivel local y central proporcionaron los datos estadísticos. También fue necesario apoyar técnicamente a la delegación departamental de la Policía Nacional Civil (PNC) de Sonsonate mediante la revisión y adecuación del banco de datos policial (creación de nuevas variables, integración de datos en una base única y depuración de los datos incompletos), con el propósito de que contribuyeran al análisis necesario para el diagnóstico situacional. La siguiente tabla proporciona detalles sobre la información recabada.

Ejemplos de fuentes y tipo de información utilizada en el diagnóstico para el caso Sonsonate

Delincuencia. a) Delegación Departamento de la PNC en Sonsonate: denuncias, detenciones en flagrancia y requerimientos fiscales. b) Instituto de Medicina Legal de Sonsonate: homicidios en el departamento.

Violencia armada. a) Delegación Departamental de la PNC en Sonsonate: denuncias, detenciones en flagrancia y requerimientos fiscales. b) División de Armas y Explosivos de la PNC: armas decomisadas por delito, armas robadas, hurtadas y extraviadas. c) Dirección de Logística del Ministerio de Defensa Nacional: armas legalmente registradas.

Violencia intrafamiliar. a) Delegación Departamental de la PNC en Sonsonate: denuncias, detenciones en flagrancia y requerimientos fiscales. b) Departamento de Prevención de la PNC de Sonsonate: denuncias, detenciones en flagrancia y requerimientos fiscales. c) Sede Central del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer: avisos.

Protección de niños, niñas y adolescentes. a) Departamento de Prevención de la PNC de Sonsonate: trabajo preventivo. b) Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez: avisos, remisión y datos sobre centros de bienestar infantil. c) Dirección Departamental del Ministerio de Educación en Sonsonate. d) OIT: censos escolares y trabajo infantil.

Fuente: PNUD-El Salvador, *Ciudades Seguras. La experiencia de Sonsonate. Herramientas para la gestión local*, 2010.

b. ¿Seguridad de quién?

El objetivo de este paso es recopilar la información relativa al grupo de personas y comunidad/es a quienes va dirigida la política o el proyecto de seguridad humana.

¿Seguridad de quién? La respuesta siempre será “seguridad de las personas”, pues este es el corazón de la perspectiva de seguridad humana. El cambio de paradigma que supone este enfoque significa el paso de la seguridad desde la perspectiva de los intereses del Estado a la seguridad desde la perspectiva de los intereses de las personas y las comunidades. Sin embargo, como ya se señaló, la seguridad humana no

pretende sustituir a la seguridad del Estado. Al contrario, se trata de conceptos complementarios e interdependientes. “Sin la seguridad humana, no se puede lograr la seguridad del Estado y viceversa”¹⁷. Entonces, cuando se pregunta, ¿seguridad de quién? La respuesta correcta desde la seguridad humana es: seguridad de las personas y del Estado.

Al decir que la seguridad humana se refiere a la seguridad de las personas, es importante enfatizar que éstas deben ser protagonistas en el proceso de diseño y ejecución del proyecto. Con base en el principio de contextualización, hay que determinar a qué grupos específicos se va a dirigir el proyecto, pues las necesidades, amenazas y vulnerabilidades son elementos sumamente dinámicos que cambiarán dependiendo del grupo poblacional y de su contexto. En este sentido, es indispensable incorporar desde un comienzo el análisis de género, tomando en cuentas las necesidades específicas de las mujeres. En esta etapa es imprescindible determinar las condiciones y necesidades de otros grupos como, por ejemplo, las poblaciones indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, entre otros. Es fundamental que estas personas participen en la formulación y desarrollo del proyecto.

El conocimiento profundo de la situación que afecta al grupo y comunidad (el contexto, la historia, las posibles causas y las consecuencias de inseguridad, etc.), permitirá encontrar las soluciones adecuadas al contexto, prever las posibles externalidades (positivas y negativas) y sentar las bases para la sostenibilidad.

c. ¿Seguridad de qué?

El objetivo de este paso es determinar claramente cuáles son las necesidades, vulnerabilidades y amenazas sobre las cuales se va a trabajar. Para ello es fundamental recurrir a las estrategias esbozadas anteriormente para la realización de diagnósticos desde la óptica de seguridad humana, y recopilar la información necesaria para determinar cuáles son las necesidades, amenazas y vulnerabilidades, y evaluar su impacto en las personas y comunidades.

- En primer lugar, se deben diferenciar las necesidades y las vulnerabilidades.
- Luego, se desagregan las amenazas, definiendo sus causas, a quiénes afectan de manera crítica y cómo se manifiesta en la pérdida de las tres libertades fundamentales: libertad para vivir sin miedo, libertad para vivir sin necesidad y libertad para vivir con dignidad.
- En tercer lugar, se detallan los impactos de las amenazas en las dimensiones de la seguridad humana.
- Finalmente, se determinan las capacidades existentes y las brechas.

¹⁷ CHS, *Seguridad humana ahora...* pág. 6.

Recuadro 3. Ejemplos de diagnósticos que sitúan en un contexto amplio a las personas afectadas por amenazas. Casos de Perú, El Salvador y Colombia (resúmenes)

<p>Desastres naturales en el Perú</p>	<p>La población peruana se ha visto afectada reiteradamente por desastres naturales durante los últimos 35 años. Terremotos, inundaciones, sequías, tsunamis, huaycos, avalanchas, frío extremo y tormentas de nieve son fenómenos recurrentes. El “Trapecio Andino”, en particular, es un área de confluencia e intensidad de los desastres naturales y, a la vez, de bajo desarrollo humano. Específicamente, las comunidades de Quispicanchi en Cusco y Carabaya en Puno, concentran los más altos niveles de extrema pobreza del país y se han visto afectadas de manera reiterada por fenómenos naturales: sequías, heladas, tormentas de nieve, deslizamientos, terremotos e incendios forestales. Su naturaleza recurrente transforma las que serían emergencias temporales en graves desastres, lo cual engendra una pérdida progresiva de capacidades y medios de vida, e impide la recuperación en los periodos intermedios; esto provoca una situación muy inestable en términos de seguridad alimentaria, ingresos y salud. A pesar de esto, a causa de su extremadamente difícil acceso, estas áreas carecen de cualquier clase de asistencia y apoyo, sea del gobierno o no. Además, las comunidades, con grandes debilidades organizativas, se han vuelto dependientes de la ayuda de emergencia que les llega tras los desastres; se ha desarrollado así una cultura asistencialista y dependiente, en la cual se han ido perdiendo cada vez más las prácticas ancestrales que se aplicaban en la zona.</p>
<p>Inseguridad ciudadana en El Salvador</p>	<p>El Salvador es uno de los países más violentos de la región latinoamericana. Además, persisten problemas de desarrollo humano reflejados en la inequidad de género, la violencia contra niños, niñas y adolescentes, entre otros. El Departamento de Sonsonate, ubicado en la parte oeste del país, tiene un índice de desarrollo humano (0,696) por debajo del promedio nacional (0,726). Es uno de los departamentos con niveles más altos de pobreza y alta inequidad de género, reflejada en menores índices de alfabetización (71% de las mujeres frente a 83% de los hombres), con una cobertura institucional de los partos por debajo del promedio nacional (menos del 50%) y con una mortalidad materna de 34,4/100.000 nacimientos. Sonsonate cuenta con los más altos índice de homicidios de El Salvador: alrededor de 145 por 100.000 habitantes. En la zona, además, se encuentran manifestaciones de crimen organizado, como tráfico de drogas, pandillas o maras juveniles, proliferación de armas de fuego, violencia de género, una elevada tasa de personas fallecidas por accidentes de tránsito, falta de solidaridad y participación ciudadana, una pobre institucionalidad, desempleo y alta deserción escolar.</p>
<p>Por una Soacha más segura (Colombia)</p>	<p>Soacha es un municipio ubicado en el Departamento de Cundinamarca. Es el municipio más poblado del departamento y un importante receptor de migración rural y de desplazamiento forzado. A pesar de los esfuerzos realizados, tanto por las instituciones nacionales como locales, las necesidades humanitarias de la población en situación de desplazamiento se han vuelto crónicas, y un desafío importante en términos de desarrollo local. La llegada constante y acelerada de población en situación de desplazamiento ha contribuido a la conformación de asentamientos informales. Esta población registra los niveles más bajos de desarrollo humano. El municipio de Soacha es también propenso a desastres naturales que empeoran la ya preocupante situación. Además, en la zona hay presencia de grupos armados ilegales, lo cual genera presión, miedo y peligro sobre la población residente que sufre de amenazas e intimidaciones constantes. Algunos de estos grupos armados reclutan en forma forzosa a personas jóvenes para obligarlas a unirse a sus actividades ilegales.</p>

Tomado en parte de: IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 2011.

i. Delimitación conceptual

Algunos conceptos importantes son: necesidades, amenazas, vulnerabilidades, capacidades y brechas. Estos conceptos se relacionan entre sí al punto que a veces se les nombra como sinónimos, pero cada uno tiene sus especificidades¹⁸:

- **Necesidades.** Son las carencias de una población determinada. Suelen describir la situación presente de las personas y de las comunidades.
- **Amenazas.** Se definen como la posibilidad de que ocurra un hecho potencialmente desastroso, en determinado momento y en un sitio dado. Las amenazas pueden:
 - ser directas (como actos violentos) o indirectas (como reducción del presupuesto);
 - ser intencionales o no;
 - provenir de la violencia estructural (como la pobreza);
 - ser objetivas (por ejemplo, el número de homicidios por habitantes) o subjetivas (la percepción de inseguridad).

Las amenazas no son sinónimo de necesidad, pero están muy relacionadas con ella pues, por lo general, surgen de las necesidades insatisfechas o de eventos inesperados, como por ejemplo, de la falta de acceso a la educación puede provenir el desempleo o la violencia, que son claras amenazas que ponen en riesgo la seguridad humana de un grupo de personas o comunidades.

- **Vulnerabilidad.** Es la susceptibilidad o tendencia de las personas a ser perjudicadas por una amenaza, lo cual está vinculado a su capacidad de respuesta. En ese sentido, la vulnerabilidad de una persona o un grupo depende de su capacidad para anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza. Los grupos especialmente vulnerables son aquellos para los que es más difícil sobrevivir y reconstruir sus vidas después de que la amenaza se concrete. Existen diferentes clases de vulnerabilidad que siempre se manifiestan de manera combinada e interdependiente: social, económica, política, institucional y cultural.

¹⁸ Estas definiciones se basan en dos textos: PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, *Capacity Development Practice Note*, 2008. Disponible en: <<http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5599>>, a noviembre de 2012; y OCHA/USTA, *Índice de Riesgo de Situación Humanitaria*: IRSH, 2008. Disponible en: <<http://www.colombiassh.org/irsh/spip.php?article29>>, a noviembre de 2012.

- **Capacidades.** Es el proceso por medio del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. Apoyar en forma eficaz este proceso requiere identificar las capacidades clave que ya existen y las capacidades adicionales que pueden ser necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo¹⁹. Tal es el propósito de los diagnósticos de capacidades, que representan un análisis de las capacidades deseadas en contraposición a las existentes. Esto permite comprender los activos y las necesidades en materia de capacidades, y sirve como información de base para formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. Las capacidades pueden ser físico-materiales (recursos materiales, conocimientos técnicos, etc.), sociales (redes, capital social), psicológicas (coraje, iniciativa).
- **Brechas.** Es “lo que falta” en términos de capacidades, voluntades y recursos, tanto con relación a la protección como al empoderamiento, para asegurar el ejercicio de los derechos y la reducción o eliminación de las amenazas que vive o enfrenta una población específica.

ii. Determinación de necesidades, vulnerabilidades y amenazas

El objetivo de esta etapa es obtener una determinación general de la situación en cuanto a las interconexiones y dinámicas existentes entre necesidades, amenazas y vulnerabilidades. La Tabla 5 contiene un ejemplo donde se resumen las necesidades, amenazas y vulnerabilidades identificadas para el caso de la población en el Trapecio Andino (Perú), la cual se ve afectada por desastres naturales recurrentes.

Tabla 5. Desastres naturales en el Trapecio Andino-Perú: necesidades, amenazas y vulnerabilidades	
Necesidades	La pobreza y la pobreza extrema en que viven amplios sectores de la población rural, y en particular los habitantes del Trapecio Andino, se traducen en múltiples necesidades: salud, nutrición, vivienda, acceso al agua potable, fuentes de empleo, educación, entre otras.
Amenazas	El Trapecio Andino es un área de confluencia e intensidad de los desastres naturales (sequías, heladas, tormentas de nieve, deslizamientos, terremotos, incendios forestales, etc.), cuyas consecuencias nefastas exacerbaban los bajos niveles de desarrollo humano de la población.
Vulnerabilidad	Los efectos de los desastres naturales (vidas humanas, personas lesionadas, destrucción de viviendas, medios de vida, etc.) y su naturaleza recurrente, dificultan en gran medida la recuperación de la población. La respuesta del gobierno ha sido asistencialista, por lo cual no se ha logrado generar capacidades en la población. Las personas más afectadas son niños, niñas, mujeres y personas mayores. Un gran número de hombres jóvenes está migrando hacia los centros urbanos en busca de alternativas.

¹⁹ PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, *Capacity Development Practice Note...*

Ejemplo de Tabla 6. Perú y El Salvador: identificación de amenazas, sus causas, personas afectadas y manifestaciones

Amenazas	¿Cuáles son las causas? (indicar si son locales, nacionales o regionales)	¿A quienes afectan? (en orden de prioridad)	Manifestaciones de las amenazas desde la perspectiva de las tres “libertades” de la seguridad humana (seguridad, desarrollo humano, derechos humanos)		
			“miedo”	“necesidad”	“dignidad”
Desastres naturales en el Perú	<p>Local: daños ambientales en la región provocan recurrencia de desastres.</p> <p>Nacional: falta cultura y políticas de prevención y de atención, sin recurrir al asistencialismo.</p> <p>Global: los efectos del cambio climático han incrementado este tipo de desastres.</p>	<p>48,3% de los hogares tienen una muy alta vulnerabilidad.</p> <p>30,2% de los hogares son vulnerables.</p> <p>21,5% de los hogares son menos vulnerables.</p> <p>La mayor representación de personas afectadas la tienen niños y niñas, con altos niveles de desnutrición por la falta de alimentos dada la pérdida de medios de vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de vidas humanas. - Lesiones a las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de los medios de vida: ganado, cultivos, agua. - Carencia de alimentos para la población. - Malas condiciones de salud: desnutrición alta, anemia, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Negación de derechos básicos: educación, formación, capacitación, salud, trabajo. - Cultura asistencialista niega el enfoque de derechos. - Pérdida de la cultura ancestral.
Inseguridad ciudadana en El Salvador	<p>Local: bajos índices de desarrollo humano (desempleo, analfabetismo, etc.), cultura de tolerancia a la violencia de género.</p> <p>Nacional: falta de políticas integrales para prevenir la violencia, focalización en lo represivo, cultura de tolerancia hacia la violencia de género.</p> <p>Regional: delincuencia organizada con ramificaciones en distintos países. Cultura de violencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hombres jóvenes son las principales víctimas de los homicidios por armas de fuego. - Las mujeres (en especial las menores de 18 años) son víctimas de violencia sexual. - Las mujeres entre 18 y 35 años son víctimas de violencia intrafamiliar. - Niños y niñas menores de 12 años sufren maltratos y abusos sexuales. - La violencia se concentra en 13 zonas de mayor riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Altas tasas de homicidios. - Tráfico de drogas, pandillas, armas de fuego. - La gente no sale de sus casas por miedo a ser agredido. - Alta violencia de género. - Violencia intrafamiliar. - Violencia hacia niños y niñas. - Violencia en las carreteras (altos índices de accidentalidad vial). 	<ul style="list-style-type: none"> - Alto desempleo (en especial de jóvenes) - Pocas opciones de formación vocacional. - El PIB per cápita de hombres es casi el doble que el de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura de violencia en general, marginación y violencia hacia grupos importantes (mujeres, niños, niñas). - Desigualdad e inequidad.

- Detallar el impacto de la o las amenazas en las dimensiones de la seguridad humana. Este ejercicio complementa al anterior y permite visualizar la multidimensionalidad de las amenazas. En la matriz (Tabla 7) se incluyen las siete dimensiones de la seguridad humana, pero puede haber amenazas que impacten más en unas dimensiones que en otras, que se identifique la necesidad de trabajar en un grupo reducido de dimensiones, o inclusive, que hayan otras dimensiones no incluidas en el ejemplo. Hay que tener presente que las siete dimensiones son ejemplos, no taxativos.

Además, es importante procurar definir indicadores (cuantitativos y/o cualitativos) que permitan contar con una línea de base, definir el cambio que se quiere lograr y evaluar el impacto. Definir indicadores es una parte fundamental de esta etapa; éstos deben reflejar los contextos específicos de la localidad en cuestión. Como se detalla más en extenso en la sección de diagnóstico, los indicadores se pueden obtener a través de datos secundarios (producidos por departamentos a nivel local, instituciones nacionales o internacionales, como PNUD, por ejemplo) o por datos primarios, que se generan específicamente para los indicadores desarrollados (por ejemplo, encuestas a hogares).

Tabla 7. Impacto de las amenazas en las dimensiones de la seguridad humana e indicadores

Amenaza específica			
Dimensión	Impacto	Indicadores	
		Cuantitativo	Cualitativo
Seguridad económica			
Seguridad alimentaria			
Seguridad de la salud			
Seguridad ambiental			
Seguridad personal			
Seguridad de la comunidad			
Seguridad política			

Adaptado de: UNTFHS, *Human Security Regional Training Programme: Central America and Caribbean Subregion...*

Ejemplo de Tabla 7. Impacto de las amenazas en la dimensiones de la seguridad humana e indicadores

Amenaza: desastres naturales			
Dimensión	Impacto	Indicadores	
		Cuantitativo	Cualitativo
Seguridad económica	Atenta contra los medios de vida y los bienes de las personas.	- Ingreso familiar. - Desempleo. - Aumento de la pobreza posterior al desastre, etc.	Percepción relativa a la sobrevivencia o el potencial de empleo futuro, etc.
Seguridad alimentaria	Disminución del acceso y distribución de alimentos, y de productos agrícolas y ganaderos.	Desnutrición infantil y su aumento después de los desastres.	Acceso a la comida, condición higiénica de alimentos, etc.
Seguridad de la salud	Pérdidas de vidas humanas, malas condiciones de salud por problemas de acceso a hospitales, problemas de higiene, etc.	Pérdida de vidas después del desastre natural, acceso a recintos hospitalarios, porcentaje de enfermedades contagiosas, etc.	- Satisfacción con los servicios hospitalarios y sanitarios. - Conocimiento de medidas de higiene y prevención post catástrofe.
Seguridad ambiental	Deforestación, problemas con los suelos, etc.	Estadísticas sobre polución, deforestación u otro elemento propio del desastre natural en cuestión.	Conocimiento de la población afectada sobre los efectos medioambientales luego de catástrofes.
Seguridad personal	Integridad física de la persona.	Aumento de crimen o violencia post situación desastre.	Percepción de riesgo frente a riesgos naturales.
Seguridad de la comunidad	Pérdida de mecanismos de respuesta y sistemas de apoyo tradicionales comunitarios.	Capacidades de la comunidad local en prevención y post desastres.	Conocimiento y participación de autoridades comunitarias y municipales, ONG, etc., en prevención y reconstrucción.
Seguridad política	Falta de voluntad y capacidad de las autoridades frente a catástrofes.	Respuesta post desastre de las autoridades: a) capacidad de recursos estatales para la reconstrucción, b) recursos humanos para la reconstrucción.	Percepción de la población con respecto a la respuesta de las autoridades frente a catástrofes.

Ejemplo de Tabla 8. Determinación de las capacidades existentes y de las principales brechas

Amenazas (priorizadas en el ejercicio anterior)	Capacidades			Brechas
	Materiales	Sociales/organizativas	Psicológicas	
Inseguridad ciudadana: criminalidad, tráfico de drogas a pequeña escala, reclutamiento de jóvenes para la venta de drogas.	Recursos a nivel nacional para aumentar la dotación de personal y equipamiento policial.	Se han conformado comités ciudadanos a nivel municipal.	Un grupo de la comunidad tiene ideas innovadoras y está con ganas de participar.	El énfasis de la respuesta del gobierno es policial, falta una visión integral.
	Aumento de la inversión en infraestructura nacional (iluminación de las calles, puestos de policía).	Se está elaborando un plan nacional de seguridad ciudadana y de control de crimen.		La comunidad afectada tiene poco conocimiento sobre estrategias de prevención comunitaria y por lo tanto está participando poco en el proceso.
				Recursos controlados a nivel central no llegan a las zonas más afectadas por la criminalidad.

Finalmente se realiza un último ejercicio con el objetivo de generar una mirada integral de las vulnerabilidades, amenazas y las capacidades existentes. La Tabla 9 ayuda a lograr este objetivo y delimita las posibles interconexiones entre: a) amenazas y seguridad humana; b) vulnerabilidades en varios niveles de análisis; c) capacidades disponibles para responder a estas amenazas y disminuir vulnerabilidades. Es en esta interconexión donde se pueden desarrollar las estrategias más efectivas e integrales. Por lo tanto, es fundamental identificar estos puntos comunes para: a) establecer prioridades para tomar medidas; b) evaluar los sectores y estrategias para conocer las repercusiones; c) desarrollar planes integrados entre múltiples actores.

Tabla 9. Amenazas-Vulnerabilidades-Capacidades

Impacto dimensiones	Amenaza			Capacidades
	Vulnerabilidades			
	Local	Nacional	Regional	
Política				
Salud				
Comunitaria				
Personal				
Alimentaria				
Ambiental				
Económica				
Otros				

Ejemplo de Tabla 9. Amenazas-Vulnerabilidades-Capacidades				
Amenaza: violencia y aumento de la delincuencia en zona rural				
Impacto dimensiones	Vulnerabilidades			Capacidades
	Local	Nacional	Regional	
Económica - Aumento de la pobreza y el desempleo. - Destrucción de la propiedad privada.	- Predominio de redes económicas ilegales. - Disminución del capital humano.	- Falta de capacidades y recursos para fortalecer la economía nacional.	- Inestabilidad económica regional. - Redes delictivas transnacionales.	- Redes cooperativas locales para negocios. - Autosuficiencia (agricultura).
Política - Violación de derechos humanos por parte de aparatos de seguridad del Estado. - Corrupción de las autoridades políticas con vínculos con grupos delictivos.	- Sociedad civil local muy débil. - Escasa participación de mujeres en el gobierno local.	- Bajo nivel de control civil sobre fuerzas armadas. - Debilidad institucional de aparatos de seguridad y del sistema judicial.	- Instituciones regionales débiles y con poca capacidad para trabajar cooperativamente.	- Nuevos liderazgos locales a nivel de municipalidad. - A nivel nacional se inicia reforma del sistema seguridad. - Proyectos a nivel de SICA (regional) pueden financiar y patrocinar proyectos locales.
Personal - Violencia intrafamiliar. - Violencia de género. - Violencia por parte del Estado: torturas por parte de policías.	Falta de capacidad para protegerse de la violencia física tanto por parte de actores estado como del abuso doméstico.	- Ausencia o debilidad de Estado de Derecho. - Débil capacidad institucional de los aparatos de seguridad policial.	Aumento de tensiones fronterizas y violencia por problemas vinculados a tráfico de personas y drogas.	Mecanismos de respuesta locales para protección vecinal ante la violencia.

d. ¿Seguridad por cuáles medios?

El objetivo de este paso es definir las estrategias que permitirán reducir las amenazas. Estas estrategias se basan en acciones dirigidas a la protección y el empoderamiento.

- En primer lugar, se determina cómo los diferentes actores participarán en el proyecto. Para ello se realiza un mapeo de actores y sus posibles funciones, considerando el carácter interdisciplinario, intersectorial e integrador de la seguridad humana.
- En segundo lugar, se priorizan las estrategias a seguir.

- Luego, se enumeran y analizan los efectos no previstos o externalidades negativas o positivas que puedan surgir al momento de implementar las estrategias.
- En cuarto lugar, se elabora el plan de trabajo.

i. Mapeo de actores

En el diseño de la estrategia es fundamental comenzar por definir claramente la lista de actores que participarán en el proceso y su respectivo papel. Para ello es necesario efectuar un análisis estratégico de actores centrado en determinar quiénes son, cuál es la dinámica entre ellos, cómo se vinculan y su influencia en los procesos locales y nacionales, e internacionales, si es necesario.

El mapeo estratégico de actores requiere determinar si éstos desempeñan una función de empoderamiento o de protección (o ambas), cosa que permite definir de mejor manera las estrategias de intervención. Hay que tener presente que las funciones de empoderamiento y protección pueden variar en el tiempo o a medida que avanza la implementación del proyecto.

El carácter multidimensional de la seguridad humana implica que la lista de actores relevantes sea amplia, intersectorial e interdisciplinaria. El enfoque pretende, además, ir más allá de la coordinación entre instituciones (ya sean gubernamentales, de cooperación internacional o de la sociedad civil), pues no sólo se promueve el trabajo conjunto sino el trabajo integrado. El trabajo conjunto tiende a ser la suma de acciones diversas formuladas con base en las competencias o mandatos de las instituciones implementadoras, mientras que el integrado pretende fusionar el trabajo de diversos actores en función de las amenazas y capacidades identificadas. Las estrategias de seguridad humana deben promover el trabajo integrado, pues es la mejor forma de responder a amenazas interconectadas y multidimensionales.

Además, para ser coherentes con el esquema de protección/empoderamiento, no hay que perder de vista que la población destinataria de las acciones es quizás el actor más relevante en la estrategia y, por lo tanto, debe estar presente en todas las etapas de ejecución de las acciones. Para ello es necesario evaluar en qué medida las comunidades y grupos más vulnerables han desempeñado un papel activo o más bien pasivo en la definición y desarrollo de soluciones o políticas implementadas con anterioridad al proyecto de seguridad humana. Aquí nuevamente es necesario focalizar esfuerzos en definir el rol de las mujeres y otros grupos relevantes.

Junto con el mapeo estratégico de actores, es importante desarrollar un mapeo de las estrategias y políticas públicas que están desarrollando los gobiernos nacionales o locales u otros actores identificados como relevantes, y que apunten a generar mejores condiciones en la zona o localidad

Tabla 11. Priorización de estrategias y acciones dirigidas a la protección y al empoderamiento

Estrategias y acciones prioritarias	Justificación	Acciones de protección y plazos específicos			Acciones de empoderamiento y plazos específicos		
		Corto	Mediano	Largo	Corto	Mediano	Largo
Objetivo 1							
Objetivo 2							
Objetivo 3							
Objetivo 4							
Objetivo ...							

Ejemplo de Tabla 11. Priorización de estrategias y acciones dirigidas a la protección y al empoderamiento. Caso desastres naturales

Estrategias y acciones prioritarias	Justificación	Acciones de protección y plazos específicos			Acciones de empoderamiento y plazos específicos	
		Corto	Mediano	Largo	Corto y mediano	Largo
Objetivo 1 Fortalecer la salud de las personas	La salud de las personas se pone en riesgo inmediato luego de un desastre natural con riesgo de vida.	Centros temporales de atención post-desastre.	Campañas de salud y de prevención en esta materia.	Mejorar las capacidades de recintos, como consultorios y hospitales.	Capacitación a las comunidades afectadas en cuanto a mecanismos de prevención de enfermedades.	Brigadas de salud interdisciplinarias y con participación ciudadana.
Objetivo 2 Participación de la comunidad.	Participación de la comunidad es vital en la prevención y mitigación de desastres.	Elaboración de planes de emergencia y sistemas de alerta temprana frente a desastres.	Implementación planes de emergencia.	Mejorar las capacidades de los actores encargados de protección: bomberos, policías, autoridades locales, etc.	Capacitación zonas de riesgo y grupos vulnerables.	Capacitación específica: escuelas, iglesias, centros deportivos, etc.

iii. Efectos no previstos: las externalidades

Las externalidades son los efectos no previstos de manera directa por la estrategia o una acción específica, pero que se pueden producir; pueden ser positivos, cuando la influencia de la acción es beneficiosa, o negativos, cuando la influencia de la acción es adversa. Por ejemplo, una de las acciones más frecuentes por parte de los gobiernos de América Latina para disminuir los indicadores de inseguridad ciudadana ha sido aumentar la dotación policial en localidades de riesgo. Sin embargo, muchas de estas experiencias han demostrado que aumentar el número de policías no sólo es insuficiente para disminuir el crimen sino que en ocasiones estas nuevas fuerzas cometen abusos a los derechos humanos de

la población. Los policías no tenían el entrenamiento necesario para realizar sus funciones adecuadamente. Los abusos a los derechos humanos de la población representan, en este caso, una importante externalidad negativa, no contemplada con antelación.

En definitiva, es importante tener presente las externalidades que pueden surgir al aplicar estrategias de seguridad humana (Tabla 12).

Tabla 12. Externalidades: los efectos no previstos		
Dimensión de seguridad humana	Acciones	Posibles externalidades

Ejemplo de Tabla 12. Externalidades en caso de desastres naturales			
Dimensión de seguridad humana	Acciones	Posibles externalidades	
		Positivas	Negativas
Económica	Protección de los medios de vida ante desastres naturales. Ejemplo: autosuficiencia (agricultura).	Aumentó la autosuficiencia en agricultura.	Sólo algunas redes y cooperativas tienen acceso a los mercados.
Alimentaria	Existencia de capacidades para asegurar la seguridad alimentaria de la población en situaciones de desastre y durante la reconstrucción.	Aumentan las reservas alimentarias y mejora la distribución.	Distribución desigual de alimentos. Sectores de la población no tienen acceso, especialmente indígenas.
Salud	Capacidades para responder a traumas físicos y psicológicos después de catástrofes.	Aumento de dotación de personal de salud y equipos médicos.	Aumento de los costos para la población.
Comunitaria	Generación de planes de prevención y de reacción, antes de los conflictos.	Implementación de planes a nivel local.	Población no entiende el objetivo de los planes y éstos generan pánico en la población.
Política	Fortalecimiento de liderazgo local para dar respuesta a desastres.	Se capacita a funcionarios públicos y líderes sociales en prevención de desastres.	Se utilizan los recursos municipales con otros fines (corrupción).

V. Fase 2. Estrategias para la implementación

Una vez realizada la fase anterior y establecido el proyecto de seguridad humana, procede la fase de implementación.

Si el enfoque de la seguridad humana propugna por estrategias de empoderamiento y protección, y por la integración de esfuerzos (que implica ir más allá de la coordinación) en el diseño de proyectos y políticas, la implementación también deberá tener ese sello.

Es importante, no obstante, reconocer que existen retos que es fundamental acotar para garantizar un proceso de implementación exitoso, y que guardan relación con los desafíos inherentes a todo proyecto de seguridad humana, y su énfasis en la participación y en la integración de esfuerzos.

a. Retos de la implementación participativa

Con relación a la implementación participativa, a modo de ejemplo se pueden enumerar los siguientes retos²⁰:

- La implementación participativa toma tiempo y recursos, pues se necesita invertir en la capacitación adecuada del personal, brindar herramientas metodológicas para promover la capacitación, asegurar que tenga el suficiente conocimiento y sensibilidad hacia las problemáticas de las personas destinatarias de las políticas o proyectos.

Recuadro 4. Ejemplos innovadores de espacios de participación

- En Perú, el proyecto promueve la participación amplia de las personas de la comunidad, mediante actividades para la elaboración colectiva de mapas distritales de riesgos. Esta estrategia promueve la capacitación de la población y a la vez su involucramiento en el proyecto de seguridad humana.
- En Colombia se establece una mesa de mujeres, integrada por indígenas, afrocolombianas, víctimas de violencia, en situación de desplazamiento, que trabajan con la Alcaldía de Soacha para la ejecución de los diversos componentes del proyecto.
- En El Salvador se realizan actividades culturales, convivios entre vecindades y otros espacios que se utilizan para informar sobre el proyecto y para escuchar a la población.

20 UNTFHS, *Human Security Regional Training Programme: Central America & Caribbean Subregion...*

- Se deben abrir espacios de consulta que pueden tomar diversas formas (talleres, grupos focales, eventos culturales, etc.), dependiendo de las características de los grupos y de cómo se puede promover la participación (Recuadro 4).
- El tema de la representatividad con frecuencia está presente y lleva a preguntarse: este grupo que participa, ¿es realmente representativo de las personas de la comunidad, país o región? Probablemente la respuesta sea negativa, ya que es muy difícil contar con “representatividad” de poblaciones amplias y diversas. Los grupos organizados sólo se representan a sí mismos, no pueden ser “la voz” de todas las personas o la comunidad en su conjunto, pero sí aportan insumos y visiones variados, que son parte del proceso participativo. Es importante promover el involucramiento de diversos grupos y también forjar otras formas de participación en que se puedan escuchar las voces de las personas que no están organizadas. Además, debe prestarse especial atención a los siguientes aspectos:
 - Se deben buscar formas de asegurar la participación de personas tradicionalmente excluidas, por ejemplo, las personas pertenecientes a ciertas etnias, niños, niñas, jóvenes, personas con discapacidad, etc. Para ello, puede ser útil recurrir a mecanismos de acción afirmativa, como cuotas de participación, incentivos, etc. Paralelamente, es importante abrir espacios para capacitar a estas personas, para desarrollar sus capacidades de organización y de participación.
 - También es importante tomar en cuenta que puede haber personas o grupos que se oponen a la participación, o que buscan boicotear los procesos o a monopolizarlos. Cuando se detecten estos grupos o personas, debe tomarse en cuenta cómo tratarlos y cómo pueden impactar los procesos.
 - Las externalidades, en el sentido de cómo las acciones para una comunidad o de una comunidad pueden impactar en otras poblaciones o grupos sociales específicos.

b. Retos de la implementación integrada

La implementación integrada es un factor fundamental del enfoque de seguridad humana y de su carácter comprensivo y multidimensional. No obstante, en la Región aún predomina el trabajo aislado y de compartimentos estancos, es decir, en espacios delimitados, cerrados y con poca o ninguna comunicación con otras iniciativas similares o con las cuales sea importante relacionarse. Se podría decir que aún no existe una cultura que promueva el trabajo integrado, lo que se demuestra a diferentes niveles: los gobiernos generalmente se organizan en ministerios con diferentes áreas de competencia (definidos desde la legislación), con escasos espacios de trabajo interministerial e intersectorial; de manera similar, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil definen su área de acción en su misión o en su mandato, a veces con enfoques restringidos, y pocas veces se establecen instancias de trabajo conjunto. Además, el trabajo integrado es complejo por las siguientes razones:

- Falta de metodologías que promuevan el trabajo integrado (gerenciales o de cómo formular un proyecto integrado en términos de presupuesto, informes, responsables, etc.).
- Celos, rivalidad y competencia entre las organizaciones.
- La imposición del trabajo integrado desde las instancias que toman las decisiones sin haber capacitado y sensibilizado previamente al personal técnico y ejecutor.

c. ¿Cómo lograr la implementación participativa e integrada?

La experiencia demuestra que no existen recetas que se puedan aplicar y que es importante desarrollar de manera creativa, soluciones adaptadas a cada caso concreto. Sin embargo, existen algunas lecciones aprendidas que permiten enumerar, a modo de sugerencias, los siguientes puntos:

- Creación de un comité ejecutor, con representación de todas las instancias ejecutoras y de la población destinataria. Para facilitar la toma de decisiones y la ejecución de acciones es importante definir funciones concretas que aseguren el establecimiento de espacios de decisión y de reflexión con la participación de todos, para asegurar el cumplimiento de los principios del enfoque de seguridad humana.
- Nombramiento de una persona coordinadora, la cual debe estar capacitada, tener profundo conocimiento de la situación a abordar, así como empatía con los actores involucrados. Este nombramiento debe contar con la aprobación y la confianza del conjunto de instancias participantes.
- Crear redes, comités, grupos de trabajo, sistemas de diversos tipos (temáticas, de comunicación, etc.), observatorios, entre otros.
- Capacitar al funcionariado público en el enfoque de seguridad humana e involucrarlo en todas las etapas del proceso; este es un factor fundamental para la sostenibilidad.
- Asegurar que estén presentes los enfoques de género, transcultural, intergeneracional, etc.
- Forjar las alianzas y la suscripción de acuerdos interinstitucionales con grupos organizados de la sociedad civil, con agencias de cooperación internacional, etc.

Recuadro 5. Estrategias para generar coordinación interinstitucional: el caso de El Salvador

- Instalación de una mesa de coordinación interagencial en la Alcaldía de Sonsonate.
- Instalación de un espacio de coordinación interinstitucional para resolver asuntos relacionados con la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar, en coordinación con el Juzgado de Familia, la Policía Nacional Civil (PNC), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Hospital, entre otros.
- Conformación de comités municipales de seguridad ciudadana y convivencia en cada municipio, mediante acuerdos entre instituciones públicas que coordinan secretarios/concejales de las alcaldías.
- Diseño de políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia, consensuadas con las instituciones y la sociedad civil.
- Diseño y desarrollo de planes de trabajo en las diferentes áreas de interés mediante alianzas con instituciones del nivel local y nacional, y la sociedad civil.
- Creación de oficinas y departamentos en las alcaldías para el desarrollo de la política y planes (gerencias de desarrollo humano, económico y social, unidad de convivencia, bolsa de empleo, oficina de mujer, sala de nivelación).
- Creación de tres bolsas de trabajo y oficinas de empleabilidad y emprendimiento en las alcaldías en coordinación con el Ministerio de Trabajo.
- Instalación de cuatro servicios comunitarios de refuerzos escolares para incidir en la deserción por falta de rendimiento escolar, en coordinación con la Universidad de Sonsonate.
- Instalación de siete servicios comunitarios de orientación legal para la resolución de problemas vinculados con temas de familia, laboral, civil, etc., en coordinación con la Universidad de Sonsonate.
- Territorialización de la política nacional de la mujer en coordinación con el ISDEMU.

VI. Fase 3. Evaluación y sostenibilidad

a. Evaluación

La evaluación del impacto es un elemento integral del enfoque de seguridad humana y debe utilizarse desde las primeras fases de cualquier proyecto. Por este motivo, aun cuando la evaluación es el comienzo de la tercera fase en esta metodología (Gráfico 1), hay que recalcar que ésta debe ser incorporada desde el inicio, en la implementación de proyectos. Esto permite realizar un seguimiento de los resultados de las distintas etapas, adaptarse a las condiciones cambiantes y tomar en consideración la evolución de las necesidades de seguridad humana de la o las comunidades afectadas. Cuando se habla de impacto, se entiende que va más allá de la evaluación del programa mediante indicadores de eficiencia; por ejemplo, si la entrega se hizo a tiempo, qué metas se han logrado, el presupuesto gastado, etc. Se debe también que poner atención a las consecuencias del programa a largo plazo, es decir, a cuestiones de legitimidad y el porqué de la elaboración e implementación del programa. La Evaluación de Impacto de la Seguridad Humana (HSIA) tiene como objetivo mejorar el programa, garantizar que se reduzcan las inseguridades humanas identificadas y, a la vez, evitar resultados negativos. El HSIA tiene seis fases que se explican en el Recuadro 6.

Es muy importante trabajar en la fase de evaluación de proyectos de seguridad humana, ya que permite mejorar el programa y evitar resultados no deseados. Es fundamental evaluar si el proyecto generó el impacto esperado en el grupo o población prioritario, y si las estrategias de protección y empoderamiento fueron efectivas. Una de las falencias fundamentales de los programas que se han implementado en la Región ha sido no asignarle a esta fase los recursos, el personal y la importancia requerida. Los proyectos de seguridad humana tienen que garantizar el desarrollo de esta etapa ya que, en gran medida, de la evaluación depende la sostenibilidad del programa en el futuro.

Es necesario comenzar la evaluación definiendo los componentes de la seguridad humana (libertad del miedo, libertad de la necesidad, libertad para vivir con dignidad). Esto permitirá evaluar en qué medida el proyecto fue capaz de incorporar soluciones integrales e integradas desde los campos de los derechos humanos, el desarrollo humano y la seguridad.

Recuadro 6. Las seis fases para evaluar un proyecto de seguridad humana (HSIA)

FASE 1. IDENTIFICAR EL ALCANCE DE LA HSIA

Paso 1. Empezar con la información disponible. Recopilar información sobre el proyecto de seguridad humana. ¿Cuál es el principal propósito? Enumerar las principales actividades del proyecto (para las estrategias, enumerar las principales áreas de políticas). ¿Quiénes son los principales beneficiarios del proyecto?

Paso 2. Identificar y definir las siguientes variables

(i) Los componentes del concepto de seguridad humana (libertad del miedo, libertad de la necesidad, libertad para vivir con dignidad). (ii) El resultado deseado de protección y empoderamiento. (iii) Las posibles dimensiones de inseguridad (económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria, políticas, otras).

Paso 3. Definir los grupos objetivo. La población a nivel internacional. La comunidad a nivel de grupo. Las personas de la comunidad.

FASE II. RECOPIRAR LAS PRUEBAS

Paso 4. Identificar la repercusión directa e indirecta sobre las personas. Llevar a cabo un análisis integral sobre si el programa ayudó a promover la seguridad humana con un impacto positivo o negativo sobre las tres libertades incluidas en el concepto.

Paso 5. Definir los procesos y resultados relativos a la protección y el empoderamiento. Analizar cómo se benefician los grupos poblacionales de las estrategias de empoderamiento y de protección de los objetivos de seguridad humana, tanto durante el proceso como después de las intervenciones.

Paso 6. Definir las repercusiones positivas y negativas. Identificar las repercusiones positivas y negativas en distintos campos, utilizando los siete componentes de la seguridad humana y el marco de resultados presentado anteriormente.

FASE III. ANALIZAR

Paso 7. Si existe un efecto negativo en cualquier grupo o en otros campos de inseguridad. ¿Cómo podemos minimizar o eliminar el/los efecto(s) negativo(s)? ¿Cómo podemos mejorar el/los efecto(s) positivo(s) del programa?

FASE IV. REFLEXIONAR

Paso 8. Reflexionar sobre los costes y beneficios en conjunto. Pensar sobre cómo minimizar los perjuicios y maximizar los beneficios. Tener en cuenta la necesidad de priorización y compensaciones.

Paso 9. Definir los cambios generales en el proyecto, así como los cambios necesarios en el futuro, a nivel de políticas y de instituciones.

FASE V. RECOMENDAR

Paso 10. Recomendar mejoras

Enumerar las recomendaciones para las medidas que prevea llevar a cabo o que recomiende que realicen otros como resultado de la evaluación de impacto.

Fuente: adaptado de UNTFHS, "Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos"...

Tabla 14. Impacto logrado sobre la libertad para vivir: sin miedo, sin necesidad y con dignidad				
Tres libertades	Impactos positivos	Motivos	Impactos negativos	Motivos
Libertad para vivir sin miedo				
Libertad para vivir sin necesidad				
Libertad para vivir con dignidad				

Posteriormente, se evalúa cada una de las etapas del proyecto y sus resultados. En la Tabla 15 se sintetizan los aspectos principales que deben ser incorporados al proceso de evaluación. Entre los aspectos fundamentales de la evaluación están aquellos referidos a la inclusión y aplicabilidad de los principios operativos sobre los cuales se sustenta el enfoque de la seguridad humana. Es necesario elaborar fórmulas para medir hasta qué punto el proyecto trabajó sobre la base de estos principios, y el impacto de cada uno de ellos en los resultados y objetivos propuestos al iniciarse el proyecto. Seguidamente, se evalúa cada una de las fases y etapas fundamentales del proyecto: análisis, mapeo y planificación, implementación, evaluación y sostenibilidad.

En esta etapa es recomendable recurrir a algunas herramientas metodológicas para medir el impacto del proyecto. Entre ellas se pueden incluir: encuestas, grupos focales con personas beneficiarias de las actividades del proyecto, cuestionario de evaluación dirigido a representantes de instituciones que trabajaron en coordinación con el proyecto, entre otras. Para más detalle sobre herramientas e instrumentos para medir impacto ver el Recuadro 7.

Tabla 15. Evaluación de la política o proyecto con enfoque de seguridad humana

Aspecto a evaluar	Sí, no, en cierta medida. Explicar	Indicadores	Comentario/ análisis
<p>Principios</p> <p>- ¿Se trabajó sobre la base de los cinco principios de la seguridad humana y fueron éstos incorporados e implementados desde el diagnóstico y durante la implementación del proyecto en forma efectiva? 1) Centrado en las personas. 2) Comprensivo. 3) Multisectorial. 4) Contextualizado. 5) Prevención.</p>			
<p>Seguridad de quién</p> <p>- ¿Se impactó positivamente al grupo objetivo o comunidad al que iba dirigida la intervención o proyecto?</p> <p>- ¿Se evidencian algunos impactos negativos en este grupo o hacia personas o comunidades no contempladas en el diseño o implementación?</p>			
<p>Seguridad de qué</p> <p>- ¿Se determinaron las amenazas y vulnerabilidades de manera adecuada en el diagnóstico?</p> <p>¿Se priorizaron de manera adecuada?</p> <p>- ¿Se evaluaron las capacidades y brechas existentes de manera adecuada en el diagnóstico?</p> <p>- ¿Se contribuyó a la resolución y prevención de las amenazas y vulnerabilidades identificadas?</p>			
<p>Seguridad por cuáles medios</p> <p>- ¿Se definió de manera adecuada la estrategia para implementar el proyecto?</p> <p>- ¿Participaron diversos actores en la definición de la estrategia?</p> <p>- ¿Fueron efectivas las estrategias de protección?</p> <p>- ¿Fueron efectivas las estrategias de empoderamiento?</p> <p>- ¿Se desarrollaron capacidades específicas enfocadas en la prevención?</p>			
<p>Implementación</p> <p>- ¿Se logró la implementación participativa?</p> <p>- ¿Se logró la implementación integrada?</p> <p>- ¿Se evaluaron las externalidades positivas y negativas en el transcurso de la implementación del proyecto? De haber externalidades negativas, ¿se tomaron medidas para contrarrestarlas?</p>			
<p>Evaluación y sostenibilidad</p> <p>- ¿Se incorpora adecuadamente la etapa evaluación al proyecto? Por ejemplo, ¿se asignan recursos, personal y tiempo al desarrollo de esta etapa?</p> <p>- ¿Se evaluó el proyecto en forma sistemática durante todas al etapas en que fue desarrollado o sólo al final?</p> <p>- ¿Se evaluaron alternativas para dar sostenibilidad al proyecto?</p> <p>- ¿Participaron distintos actores (locales, nacionales, internacionales) e instituciones públicas y privadas en la búsqueda de sostenibilidad del proyecto?</p>			

Recuadro 7. Medición del impacto del proyecto Sonsonate

En septiembre de 2011 se dio a conocer el estudio de impacto realizado por FLACSO-El Salvador para evaluar el proyecto “Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate”. El objetivo general de este proyecto, que dio inicio en 2008, fue “mejorar la seguridad humana y la garantía de los derechos humanos como parte del desarrollo integral de los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla, en el departamento de Sonsonate”.

A continuación se presenta una síntesis de la metodología utilizada en la medición del proyecto de Sonsonate. A modo de ilustración, se destacan algunas de las fuentes de información e indicadores que pueden ser utilizados en una evaluación de este tipo.

Metodología

Las fuentes de información utilizadas para construir el análisis comparativo fueron el sistema de monitoreo del proyecto, la información estadística institucional y los resultados de una encuesta urbana y una escolar, fuentes de las que se dispone información tanto para la línea base como para la evaluación de impacto.

En la etapa de evaluación se decidió incluir dos fuentes más de información: un grupo focal con personas beneficiarias de las actividades del proyecto en las zonas de intervención y un cuestionario de evaluación dirigido a representantes de instituciones que trabajaron en coordinación con el proyecto. La muestra de la población abordada mediante la encuesta urbana fue de 620 personas de ambos sexos, de entre 16 y 59 años de edad; para la encuesta escolar se entrevistó a 55 estudiantes de ambos sexos del Instituto Nacional de Sonzacate.

El análisis de impacto se hizo sobre la base de una serie de indicadores que fueron agrupados en siete ejes, definidos desde la elaboración de la línea base, es decir, antes de que se diera inicio a las actividades del proyecto. Para el informe de evaluación de impacto, el análisis se desarrolla comparando los resultados en los indicadores obtenidos en esta evaluación con los de la línea base, agrupándolos en los siguientes ejes:

- a. Convivencia y cultura ciudadana.
- b. Fortalecimiento de capacidades de actores e instituciones para la gestión de la seguridad ciudadana y convivencia.
- c. Violencia de género.
- d. Violencia armada.
- e. Generación de oportunidades de desarrollo para niños, niñas, adolescentes y mujeres.
- f. Condiciones de los espacios públicos.
- g. Seguridad vial.

Fuente: FLACSO-El Salvador, “Medición de impacto proyecto Fomento de la Convivencia y Seguridad Ciudadana en los Municipios de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate”, San Salvador, 2011.

b. Sostenibilidad

La sostenibilidad es un aspecto fundamental del proyecto o de la política con enfoque de seguridad humana. Es importante tomar en cuenta que el enfoque de seguridad humana es un cambio de mentalidad, una forma integral de analizar las amenazas, un proceso más que una actividad concreta. Una política o un proyecto específico, diseñado e implementado con este enfoque, no se puede reducir a iniciativas aisladas,

debe ser parte de un proceso dinámico, en el que se consoliden los logros alcanzados, se realicen los ajustes necesarios, se sienten las bases para la prevención.

Esto último es de gran importancia, ya que la sostenibilidad del proyecto depende de elaborar soluciones duraderas y construir capacidades humanas orientadas entre otras cosas, por el principio de prevención. Los proyectos con mayores posibilidades de sostenerse en el tiempo son aquellos que fomentan estrategias relacionadas con el desarrollo de mecanismos para la prevención, y la generación de mejores respuestas institucionales y comunitarias ante situaciones que ponen en riesgo la seguridad de las personas.

Otro aspecto a considerar es la capacidad del proyecto para ser apropiado, tanto por las instituciones y actores políticos locales, como por las comunidades participantes. Para lograrlo debe aprovechar al máximo las capacidades ya instaladas, infraestructurales, organizativas e institucionales, así como relativas a los conocimientos y la experiencia de los actores locales. En definitiva, un proyecto logrará sostenibilidad una vez que sea institucionalizado vía nuevos programas o planes de trabajo, nuevas prácticas institucionales y mediante un cambio sustantivo en las políticas públicas de mediano y largo plazo. Éste es uno de los objetivos más importantes de un proyecto de seguridad humana: trascender de un proyecto local específico a ser parte de las políticas públicas, tanto a nivel comunitario como nacional.

En suma, la sostenibilidad debe analizarse desde una perspectiva amplia, que no se reduzca únicamente a contar con recursos económicos para dar seguimiento a una iniciativa. En términos prácticos, al menos cinco aspectos que dan sostenibilidad a un proyecto o política con enfoque de seguridad humana, deben considerarse:

- **Institucionalización.** Las iniciativas de seguridad humana se incorporan en el quehacer de las instituciones públicas, ya sea en las políticas, en los programas o en los planes de trabajo, y en los distintos niveles: nacional, regional, local.
- **Cambio de políticas.** Se introducen aspectos fundamentales del proyecto en políticas públicas de mediano y largo alcance. También en la promulgación de leyes o reformas legislativas – directrices, reglamentos, leyes. Tanto la institucionalización como el cambio de políticas deben ir de la mano con la formulación de los presupuestos públicos.
- **Políticas preventivas.** La sostenibilidad depende de la construcción de capacidades preventivas y soluciones duraderas, orientadas a la generación de respuestas institucionales y comunitarias efectivas de mecanismos para la prevención, la mitigación de los efectos perniciosos de una situación difícil y la ayuda a las comunidades para recuperarse.

- **Apropiación por parte de la gente.** Las personas y comunidades se “apropian” de la iniciativa, en el sentido de que la hacen propia.
- **Recursos.** Los recursos de financiación son una parte de la sostenibilidad e implican contar con los medios necesarios para la continuidad: presupuestos públicos, préstamos, aportes de la cooperación internacional, entre otros.

Recuadro 8. Experiencias de sostenibilidad de tres proyectos financiados por el UNTFHS

Institucionalización

- Creación de unidades de trabajo en el ámbito municipal.
- Capacitación y sensibilización de funcionarios y funcionarias sobre el enfoque de seguridad humana.
- Promoción del trabajo intersectorial e interdisciplinario: coordinación e integración entre ministerios, organizaciones de la sociedad civil, academia, sector empresarial, entre otros.

Incidencia en políticas públicas

- Aprobación de políticas y reglamentos municipales de convivencia y seguridad ciudadana (El Salvador).
- Territorialización de la Política Nacional de la Mujer en Sonsonate (El Salvador).
- Incorporación en las políticas nacionales del sistema de alerta temprana generada por el proyecto (Perú).
- Los resultados del proyecto son insumos para la política de descentralización del país (Perú).
- Aprobación de cinco políticas públicas a nivel local y sus respectivos presupuestos (Colombia).

Sentido de apropiación

- Capacitación y fortalecimiento organizacional (El Salvador, Perú, Colombia).
- Creación de brigadas de salud (Perú), promotores comunitarios (Colombia), capacitación de capacitadores (Colombia).
- La población es interlocutora directa con el gobierno, la cooperación internacional y otros. (El Salvador, Perú, Colombia).
- Cambio de cultura asistencialista hacia una de prevención (Perú).

Recursos adicionales

- Cooperación internacional
- Inclusión en presupuestos públicos

Fuente: IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso...*

Con la ayuda de la Tabla 16 se puede diseñar la estrategia de sostenibilidad del proyecto con enfoque de seguridad humana.

Tabla 16. Diseño de estrategia de sostenibilidad			
Componente	Lo que se ha logrado	Lo que se necesita	Plan (tiempo y responsables)
Institucionalización			
Incidencia en políticas de prevención			
Incidencia en políticas públicas			
Sentido de apropiación			
Recursos adicionales			

Material de apoyo

Alkire, Sabina, “A Conceptual Framework for Human Security”, Working Paper 2. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003.

CSH, *La seguridad humana ahora*. Estados Unidos, 2003.

IIDH/PNUD, *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 2011. Disponible en: <http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf>.

Jolly, Richard and Deepayan Basu Ray, “The Human Security Framework on National Development Reports”, NHDR Occasional Paper 5. UNDP, United Nations Development Programme, 2006.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994.

UNTFHS, *Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los seres humanos*, s/f. Disponible en: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>>.

UNTFHS, *Human Security Regional Training Programme: Central America and Caribbean Subregion*. San José, 2010.

Esta Guía brinda herramientas para la aplicación del enfoque de seguridad humana en proyectos o políticas. Su objetivo es proveer a gobiernos, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil de la región latinoamericana y caribeña, de herramientas metodológicas para la aplicación del enfoque de seguridad humana.

Su fin no es sustituir las metodologías ya existentes, sino aportar algunas herramientas que ayuden a incorporar el enfoque de seguridad humana en ellas. Así como la seguridad humana es un enfoque dinámico y en proceso de construcción, esta Guía Metodológica también está en proceso de constante mejoramiento, conforme se avance en la profundización del conocimiento y de la aplicación del enfoque de seguridad humana en América Latina y el Caribe.