

El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso



Fondo Fiduciario
de las Naciones Unidas
para la Seguridad Humana



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Seguridad humana en América Latina

El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso



Fondo Fiduciario
de las Naciones Unidas
para la Seguridad Humana



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Seguridad humana en América Latina

341.76

P962e Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de
caso / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
Instituto Interamericano de derechos humanos.
-- San José, C.R. : IIDH: PNUD, 2011

122 p.: 21 x 28 cm.

ISBN 978-9968-611-72-5

1. Derechos humanos 2. Seguridad Humana 3. Desarrollo humano
I. Instituto Interamericano de Derechos humanos

© Primera edición, 2011

Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Reservados todos los derechos

Proyecto “Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana en América Latina”

Consejo Asesor

Co-Presidencia:

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

Integrantes Ex Officio

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

Integrantes

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

Equipo IIDH-PNUD

- Sra. Lara Blanco Rothe, Representante Residente Auxiliar del PNUD Costa Rica
- Sr. Joseph Thompson, Director Adjunto del IIDH
- Sra. Gilda Pacheco, Oficial de Gobernabilidad y Género, PNUD

Equipo productor de la publicación

Coordinación:

Paula Antezana Rimassa, Coordinadora del proyecto, IIDH-PNUD

Consultor:

Víctor Rodríguez Rescia

Revisión:

Gabriela Mata Marín, Oficial a cargo del proyecto, PNUD

Corrección de estilo:

Mabel Morvillo

Diseño, diagramación y artes finales:

Clara Inés Angarita Castro

Litografía e Imprenta:

Segura Hermanos S.A.

Publicación coordinada por Producción Editorial de Servicios Especiales -IIDH-

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

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

www.pnud.or.cr

Índice

Presentación	5
Siglas.....	7
Introducción	9
I. El enfoque de seguridad humana.....	13
A. Antecedentes	15
B. El concepto.....	18
C. Los principios	23
D. Las estrategias	25
II. El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS).....	27
A. Antecedentes	29
B. Las directrices.....	30
C. Los proyectos financiados en América Latina y el Caribe	32
III. Estudios de caso	37
A. Criterios de selección	39
B. Metodología	40
C. Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos.....	42
1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial.....	42
2. El enfoque de la seguridad humana	44
i. La vinculación de las tres libertades.....	46
ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana y su impacto.....	50
iii. Los principios	55
iv. Las estrategias protección-empoderamiento	57

D. Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate, El Salvador.....	61
1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial.....	61
2. El enfoque de la seguridad humana	63
i. La vinculación de las tres libertades.....	64
ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana y su impacto	71
iii. Los principios	76
iv. Las estrategias protección-empoderamiento	79
E. 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	81
1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial.....	81
2. El enfoque de la seguridad humana	84
i. Vinculación de las tres libertades.....	85
ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana.....	89
iii. Los principios	91
iv. Las estrategias protección-empoderamiento.....	97
IV. Algunas lecciones aprendidas	99
A. La identificación de las amenazas a la seguridad humana.....	102
B. Concentración en el ámbito local	104
C. La sostenibilidad: procesos más que proyectos	107
D. El trabajo interagencial	110
E. El escaso conocimiento del enfoque de seguridad humana y de sus instrumentos metodológicos.	112
F. Recomendaciones	116
Bibliografía	119

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se complacen en presentar el estudio “El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso”, 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 busca promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otros tratados del sistema interamericano y 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 incluyendo la discriminación, la desigualdad y la exclusión social, para que éstas 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, representa la integración del enfoque de derechos humanos y del enfoque de desarrollo humano, que 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.

Luiza Carvalho

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

Roberto Cuéllar M.

Director Ejecutivo IIDH

Siglas¹

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CDDC Comités Distritales de Defensa Civil

CHS Comisión sobre Seguridad Humana

CIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

CONAMYPE Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa

DIGESA Dirección General de Salud Ambiental

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FONCODES Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social

INDECI Instituto Nacional de Defensa Civil

ISDEMU Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

ISNA Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia

MINAG Ministerio de Agricultura

MINED Ministerio de Educación

MINSa Ministerio de Salud

NNAJ Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

OCHA Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMS Organización Mundial de la Salud

ONG Organización no Gubernamental

ONU - Mujeres Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

OPS Organización Panamericana de la Salud

PIB Producto Interno Bruto

PMA Programa Mundial de Alimentos

PNC Policía Nacional Civil de El Salvador

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRONAA Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

¹ Se conservan las siglas en inglés de aquellos organismos más conocidos por sus acrónimos en ese idioma. Se conserva el nombre oficial en inglés de aquellos organismos que no tienen una traducción oficial al español.

PRONAMACHS Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos

SAT Sistema de Alerta Temprana

SENASA Servicio de Sanidad Agraria

SNU Sistema de Naciones Unidas

UNCRD Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional

UNETE Equipo de Emergencias de las Naciones Unidas

UNICEF Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM Fondo de Naciones Unidas para la Mujer.

UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNOPS United Nations Office for Project Services

UNTFHS Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

Introducción

El Proyecto Regional “*Promoción y desarrollo del concepto de Seguridad Humana en América Latina*” es una iniciativa que ejecutan conjuntamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Costa Rica) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con sede en Costa Rica, financiada por el Fondo Fiduciario de Seguridad Humana de las Naciones Unidas (UNTFHS por sus siglas en inglés).

Su objetivo general es promover la adopción del enfoque de seguridad humana en la comprensión de los desafíos del desarrollo de la región latinoamericana, enfatizando en el enfoque regional pero trabajando en ciertos y determinados países. Sus objetivos específicos son:

- Establecer una plataforma de asesoría al proyecto desde diversas perspectivas (desarrollo humano, derechos humanos y seguridad humana), mediante la conformación de un consejo asesor de alto nivel.
- Validar y difundir el concepto de seguridad humana en América Latina a partir de la sistematización de los proyectos y de las investigaciones de la región.
- Profundizar en el entendimiento y la aceptación de la seguridad humana en América Latina entre quienes definen y deciden políticas, analistas y académicos.
- Orientar al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana sobre las prioridades en América Latina.

Una de las actividades es la sistematización de proyectos financiados por el UNFTHS en América Latina. Su objetivo es conocer la aplicación práctica del enfoque de seguridad humana, para lo cual se han escogido tres proyectos específicos que se han implementado desde la

perspectiva de la seguridad humana para abordar diversas amenazas detectadas en la región. Estos proyectos son:

- *“Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos”*
- *“Fortalecimiento de la Seguridad Humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate, El Salvador”*
- *“Mejoramiento de las condiciones de Seguridad Humana de poblaciones vulnerables en Soacha, Colombia”*

En este documento se presenta el resultado del análisis de estos tres estudios de caso. Es importante subrayar que su finalidad es demostrar, de manera sucinta y didáctica, cómo han aplicado el enfoque de la seguridad humana, en particular:

- El vínculo entre la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir con dignidad, lo cual implica integrar la visión de seguridad, desarrollo humano y derechos humanos.
- El impacto en las diversas dimensiones de la seguridad humana, entre las cuales están: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria, seguridad política, u otras consideradas por los proyectos.
- La aplicación de los principios de la seguridad humana, esto es centrado en las personas, multisectorial, integral, contextualizado y orientado hacia la prevención.
- La utilización de las estrategias de protección y empoderamiento de la población meta.

El análisis realizado se fundamentó en la revisión de la documentación de los tres proyectos (propuestas e informes de avance) y en las visitas de campo realizadas a cada país: El Salvador (18 y 19 de noviembre de 2010), Colombia (del 25 al 28 de enero de 2011) y Perú

(del 1 al 3 de febrero de 2011). En estas visitas se entrevistó al equipo coordinador del proyecto, a las autoridades locales y nacionales y a las personas beneficiarias.

Para completar el estudio se realizó un taller regional en San José, Costa Rica (17 y 18 de mayo), que permitió analizar el documento en conjunto con representantes de los tres proyectos, así como de otros proyectos de seguridad humana de la región y otros actores relevantes.

El documento que ahora se presenta consta de cuatro capítulos. El primero describe los principales aspectos metodológicos del enfoque de la seguridad humana, que han sido la base para el análisis de los tres estudios de caso, los cuales se incluyen en el tercer capítulo. El segundo realiza una rápida descripción del UNTFHS y de los proyectos financiados en América Latina y el Caribe. El tercer capítulo -como se ha señalado- presenta los tres estudios de caso. El cuarto, a su vez, resalta las principales lecciones aprendidas, para finalizar con algunas recomendaciones.

Es oportuno expresar nuestro profundo agradecimiento a los equipos interagenciales de los tres proyectos que fueron analizados y, en particular, a sus agencias líderes (PNUD-Perú, PNUD-El Salvador y OCHA-Colombia), que aportaron documentación, prepararon las visitas de campo, posibilitaron el amplio contacto con las comunidades y las poblaciones meta. Sin esta valiosa colaboración no hubiera sido posible realizar este estudio. También se agradece de manera especial a la Unidad de Seguridad Humana de las Naciones Unidas que gentilmente proporcionó información de los proyectos financiados por el UNFTHS. Y finalmente, se agradece a los y las participantes en el taller regional realizado en San José, en particular a quienes dedicaron su tiempo para leer y comentar este documento.

Es de esperar que este estudio sea una contribución para destacar los logros de estos proyectos que han aplicado en forma exitosa el enfoque de la seguridad humana y que, además, ofrezca lecciones y sugerencias para orientar proyectos futuros.

I. El enfoque de seguridad humana



A. Antecedentes

El concepto de seguridad humana cobra fuerza a partir de su incorporación y conceptualización en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que lo introduce de manera formal en el trabajo de las Naciones Unidas.

No obstante, sus antecedentes se remontan a tiempo atrás. Entre los hitos históricos importantes, en que se menciona la necesidad de un concepto de seguridad que vaya más allá de los intereses del Estado para centrarse en las necesidades de la persona humana, está la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. En ella se proclama que *“la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*, con lo cual se establece claramente la centralidad del ser humano. La Declaración afirma, además, que *“el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre (sic), el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”*.

Las expresiones “libertad del temor y libertad de la miseria”, incorporadas en la Declaración, fueron utilizadas por primera vez por el Presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en su Discurso del Estado de la Unión de 1941 y en la Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941 por el Primer Ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el Presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. Estos conceptos, a criterio de Edward Stettinius, Secretario de Estado de Estados Unidos de ese entonces, serían los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas: *“La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera”*.

Estas son las bases para la re-conceptualización del concepto de seguridad, el cual ya no se fundamenta en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar -que fueron tradicionales-, sino en lograr la libertad para vivir sin temor y sin miseria. También son las bases para el establecimiento del derecho de los derechos humanos. Ambos tienen como raíz común la búsqueda de la dignidad humana.

No obstante, la Guerra Fría, periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, reforzó el concepto de seguridad centrado en el Estado, con el agravante de la amenaza de un ataque nuclear por parte de cualquiera de las potencias contendientes.

En América Latina se impuso la doctrina de la seguridad nacional y los países de la región, con algunas excepciones, vivieron las épocas más difíciles de su historia con sangrientas dictaduras, irrespeto a los derechos humanos y la imposición de sistemas totalitarios. El concepto de seguridad fue asociado a esta noción de seguridad nacional en virtud de la cual se cambió la misión primordial de los ejércitos, desde la defensa territorial contra un enemigo externo a la lucha mancomunada contra un enemigo interno: la sociedad civil¹.

En este contexto surge la necesidad de un nuevo paradigma de seguridad debido, según la Comisión de la Seguridad Humana (CHS), a dos tipos de dinámicas:

- Primero, la seguridad humana es una respuesta a las complejas interrelaciones entre nuevas y viejas amenazas -desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, la trata de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional, el declive económico y los desastres financieros súbitos-. Estas amenazas adquieren dimensiones transnacionales y van más allá de las nociones tradicionales de seguridad, que se enfocan principalmente en las agresiones militares.
- Segundo, la seguridad humana es un enfoque comprehensivo que utiliza una amplia gama de nuevas oportunidades para abordar las amenazas de una manera integral. Las amenazas a la seguridad humana no se pueden tratar únicamente por medio de los mecanismos tradicionales; se requiere reconocer los vínculos e interdependencias entre desarrollo, derechos humanos y seguridad nacional.

Como lo señala Nef, el paradigma de la seguridad humana se asienta en la noción de vulnerabilidad mutua. *“Esto es, que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto -incluyendo sus componentes más desarrollados y aparentemente mejor protegidos- están condicionados, paradójicamente, por sus eslabones más débiles. Esto es, mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores del conjunto, todos*

¹ Nef, Jorge: “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile, UNESCO, Chile, 2002, p. 35.

somos, en cierta medida vulnerables. De este modo, el tema central de la seguridad humana es la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio de análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan, más allá de sus expresiones sintomáticas, las causas y circunstancias de la inseguridad”². Así, la seguridad ya no va aparejada a la noción de fuerza, sino a la de reducción de riesgos y contingencias que afectan a las personas.

2 Ibídem.

B. El concepto

La CHS en su Informe “La Seguridad Humana Ahora”, define la seguridad humana de la siguiente forma:

“...consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa 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”³.

De la anterior definición se colige que la seguridad humana es deliberadamente “protectora”, pues se parte del reconocimiento de que las personas y las comunidades pueden ser amenazadas por eventos que van más allá de su control⁴. La seguridad humana busca proteger a las personas contra las “situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas)”, lo cual implica que se deben identificar y preparar para distintos tipos de amenazas. Las amenazas a la seguridad humana deben ser “críticas o graves”, es decir deben afectar las funciones de las vidas humanas o la esencia vital de las mismas. Además, deben ser “omnipresentes o generalizadas”, lo cual significa que: i) son a gran escala, ii) son recurrentes⁵.

La “esencia vital de todas las vidas humanas” es un conjunto de derechos humanos fundamentales que pueden ser clasificados en tres grupos: los referidos a la supervivencia, a los medios de vida y a la dignidad. A cada uno de estos conjuntos corresponde una serie de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, contemplados

3 Comisión de la Seguridad Humana: *La Seguridad Humana Ahora*, Nueva York, 2003, p. 3.

4 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, p. 2.

5 *Ibíd.*

en los diferentes instrumentos de derecho internacional. El informe sobre seguridad humana del Secretario de las Naciones Unidas señala que *“la seguridad humana pone de relieve la universalidad y la primacía de un conjunto de libertades que son fundamentales para la vida humana y, como tal, no hace distinción alguna entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales por lo que hace frente a las amenazas a la seguridad de manera multidimensional y amplia (...). La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos”*⁶.

Si bien, como lo recalca la CHS, no es posible realizar una enumeración taxativa de los derechos contemplados en los conjuntos mencionados (supervivencia, medios de vida y dignidad), pues dependerá de cada caso en particular, se podrían aplicar algunas consideraciones realizadas por instancias y órganos jurisdiccionales internacionales.

En ese contexto, el concepto “esencia vital de todas las vidas humanas” guarda relación con el concepto “proyecto de vida”, incorporado en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El proyecto de vida se “encuentra indisolublemente vinculado a la libertad (...) como derecho de cada persona a elegir su destino”⁷. El Estado está obligado a *“generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”*⁸.

6 Naciones Unidas: *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701, 8 de marzo de 2010, p. 8.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo).

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones, Costas).

De manera similar, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas determinó los derechos humanos que son esenciales para la protección de los derechos a la vida: alimentación, agua potable y salud⁹. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“ha establecido unos niveles esenciales mínimos para la protección a algunos derechos humanos (a saber, el derecho a la alimentación, la educación, el trabajo, la salud y al abastecimiento de agua). Esos niveles mínimos esenciales de protección representan el contenido básico de los derechos (...)”*¹⁰.

Se ha dicho que, de manera sucinta, la seguridad humana consiste en:

- La libertad para vivir sin miedo o temor (*freedom from fear*).
- La libertad para vivir sin miseria o necesidad (*freedom from want*).
- La libertad para vivir en dignidad.

Estas “libertades” deben entenderse en el sentido amplio a que hacía referencia el Secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan, en el año 2005, pues suponen *“que los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación. También deben verse libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida”*¹¹.

El contenido de estas libertades se traduce en la posibilidad y la capacidad de poder ejercer derechos, contenidos en esa “esencia vital de todas las vidas humanas” a la que se hacía referencia, y que implica un conjunto básico de derechos relacionados con la supervivencia,

9 E/CN.4/ Sub 2/200425, citado por Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op.cit.*

10 Naciones Unidas: *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, Sexagésimo tercer periodo de sesiones, A/63/274, 13 de agosto de 2008.

11 Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Asamblea General, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

los medios de vida y la dignidad. *“La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía”*¹².

La seguridad humana integra estas libertades, tal y como lo afirma el informe de la CHS: *“la seguridad humana 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”*¹³. De esta manera, la seguridad humana vincula los enfoques de paz, desarrollo humano y derechos humanos.

El Secretario General de Naciones Unidas, en su informe sobre seguridad humana, enfatiza que *“(...) ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos”*¹⁴.

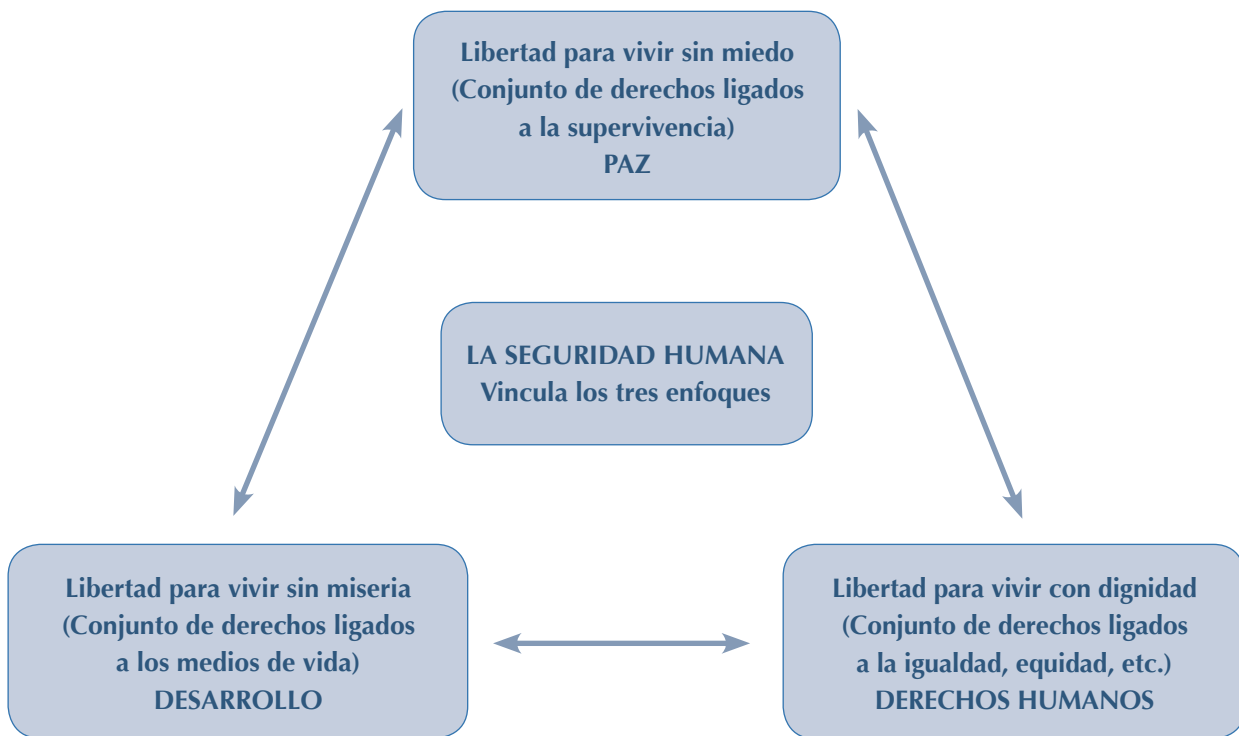
12 Naciones Unidas. *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701, 8 de marzo de 2010.

13 Comisión de la Seguridad Humana, *op. cit.*, p. 9.

14 Naciones Unidas: *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701, 8 de marzo de 2010.

Como se deduce de lo anterior, existe una estrecha relación entre seguridad humana, desarrollo humano y derechos humanos y los tres enfoques se refuerzan entre sí (Gráfico No. 1).

GRÁFICO No. 1
LA SEGURIDAD HUMANA VINCULA TRES ENFOQUES



Adaptado de: Mehrnaz Mostafavi, Human Security Unit, OCHA

C. Los principios

Los principios que se derivan de la definición de seguridad humana permiten avanzar de la teoría a la práctica.¹⁵ Esto por cuanto implican un cambio conceptual, al colocar a las personas y a las comunidades en el centro del análisis, y un cambio operativo, ya que se analiza el impacto en las personas y en las comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y los proyectos.

Los principios de la seguridad humana son:

1. Centrado en las personas. Para la seguridad humana las personas son el centro del análisis y, consecuentemente, se consideran las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de estas.

2. Multisectorial. La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, comunitaria y política. Estas son las siete dimensiones de la seguridad humana a las cuales hizo referencia el Informe de Desarrollo Humano de 1994 (Tabla No. 1). *“Entre esos siete elementos de la seguridad humana hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará -un tifón iracundo- a todas la formas de seguridad humana”*¹⁶.

La seguridad humana enfatiza 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, enfermedades infecciosas, déficits educativos, etcétera. Segundo, las amenazas en un país o área determinada pueden ampliarse a una región más amplia, y provocar consecuencias negativas para la seguridad regional o internacional.

¹⁵ Ibídem, p. 20.

¹⁶ PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Humano*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 1994, p. 13.

TABLA No. 1
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, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares.
Seguridad política	Represión, violación de derechos humanos.

Adaptado de United Nations Trust Fund for Human Security: 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, p. 7.

RECUADRO No. 1

LA DIFERENCIA ENTRE EL ABORDAJE INTEGRADO Y EL DE COORDINACIÓN (LA SOPA VS. LA ENSALADA)

En el abordaje de coordinación cada actor aporta su propio valor agregado (“ensalada”). Un abordaje integrado (“sopa”) es cuando los actores se funden entre sí y se crea algo nuevo, donde cada parte toma en consideración el conjunto de las partes. El abordaje integrado asegura que no se produzcan impactos negativos en otras inseguridades. Sin embargo es el más difícil de lograr debido a los mandatos de cada agencia, protagonismos individuales, etc.; pero es necesario porque es más coherente. Las inseguridades se presentan de manera interrelacionada y no de forma aislada.

Tomado de: Tadjbakhsh, S. Training Manual, Human Security Regional Training for the sub-region of Eastern Africa, Nairobi, 2010.

Además, según este principio, se requiere un abordaje integrado y no únicamente coordinado (véase Recuadro No. 1).

3. Integral. La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales, con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos.

4. Contextualizado. La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente en diferentes contextos y, por lo tanto, promueve la búsqueda de soluciones contextualizadas que respondan adecuadamente a cada situación particular.

5. Prevención. Al abordar a las causas y a las manifestaciones de las inseguridades, la seguridad humana se orienta a la prevención e introduce sus estrategias de protección y empoderamiento.

D. Las estrategias

La seguridad humana tiene dos estrategias de acción: la protección y el empoderamiento.

- La protección es definida por la CHS¹⁷ como las estrategias, establecidas por los Estados, los organismos internacionales, las ONG y el sector privado, para resguardar a las personas de las amenazas. Implica establecer medidas de “arriba hacia abajo” o descendentes, en reconocimiento de que las personas se enfrentan a amenazas que no pueden controlar (por ejemplo, desastres naturales, crisis financieras, conflictos). La seguridad humana requiere la protección sistemática, integral y preventiva. Los Estados son los principales responsables de proveer este tipo de protección, pero también otros actores, como los organismos internacionales, la sociedad civil y las ONG, desempeñan un papel importante.
- El empoderamiento se refiere a las estrategias que habilitan a las personas para sobreponerse a las situaciones difíciles. Implica establecer medidas de “abajo hacia arriba” o ascendentes, con el fin de desarrollar las capacidades en las personas y en las comunidades para que sean artífices de su propio destino. El empoderamiento no solo habilita a las personas para lograr el desarrollo de sus potencialidades, sino que también les permite participar en el diseño y ejecución de las soluciones necesarias para su seguridad humana y la de otras personas.

La protección y el empoderamiento se refuerzan mutuamente. En ese sentido, las personas protegidas pueden ejercer diferentes opciones y las personas empoderadas pueden evitar algunos riesgos y demandar las mejoras correspondientes al sistema de protección. Como dice el Informe de Desarrollo Humano de 1994, *“el concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida”*¹⁸.

17 Comisión de la Seguridad Humana: *op. cit.*

18 *Ibídem*

II. El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS)



A. Antecedentes¹⁹

El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) fue creado por el Gobierno de Japón y el Secretariado de las Naciones Unidas, en el mes de marzo de 1999. El Fondo, abierto para las agencias de Naciones Unidas, comenzó sus actividades bajo la gestión del Contralor de Naciones Unidas. En su inicio no contaba con un marco conceptual y con lineamientos, por lo cual los proyectos financiados versaban, en su mayoría, sobre asuntos de desarrollo que incluían áreas temáticas como salud, educación, agricultura y desarrollo de infraestructura en pequeña escala.

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, el Secretario General Kofi Annan pidió a la comunidad internacional avanzar en el logro de las metas de “libertad de la miseria” y “libertad del miedo”. Como una contribución a este esfuerzo, se estableció una Comisión sobre Seguridad Humana (CHS) de carácter independiente. Después de dos años de deliberaciones, la Comisión presentó al Secretario General su informe final, “La Seguridad Humana Ahora”.

Con fundamento en las recomendaciones de la CHS en el informe mencionado, se creó la Junta Asesora en Seguridad Humana (Advisory Board on Human Security, ABHS) que tiene, entre sus fines, promover la seguridad humana y asesorar al Secretario General sobre la administración del UNTFHS. Su primera reunión se realizó el 16 de septiembre de 2003 y, con base en el informe de la Comisión, establecieron nuevas prioridades para el UNTFHS, las cuales quedaron plasmadas en el documento “Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana”, que ha sido revisado en diferentes oportunidades. La revisión más reciente entró en vigor el 17 de junio de 2011.

19 Basado en: *United Nations Trust Fund for Human Security: A brief history*, <http://ochaonline.un.org/TrustFund/TheUnitedNationsTrustFundforHumanSecurity/tabid/2108/language/en-US/Default.aspx>

B. Las directrices²⁰

El objetivo de las Directrices es ayudar al UNTFHS a seleccionar proyectos basados en las recomendaciones del informe de la CHS y, de esta manera, llevar a la práctica el concepto de seguridad humana a través de acciones concretas.

El UNTFHS financia los proyectos que ejecutan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y, según proceda, los que se lleven a cabo con entidades ajenas a las Naciones Unidas y que tengan por objeto impulsar los aspectos prácticos del concepto de seguridad humana. El Fondo da prioridad a la promoción de la integración multisectorial e interinstitucional que tome como base las ventajas comparativas de las organizaciones proponentes y las que se generen a través de su colaboración. Los proyectos se distribuyen en todo el mundo, dando prioridad a los países y regiones en los que la inseguridad de las personas es más grave y omnipresente, como los países menos desarrollados y aquellos en conflicto.

El Fondo da prioridad, a su vez, a los proyectos que aborden más de uno de los elementos definidos en la siguiente lista, la cual no es exhaustiva sino indicativa, y prestará especial atención a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres y los niños:

- a) Proteger y empoderar a las personas expuestas a la violencia física, la discriminación y la exclusión, y cuya situación es consecuencia de desigualdades de trato.
- b) Apoyar y empoderar a los refugiados, los desplazados internos, los migrantes económicos y otras personas que se trasladan. Se deberá prestar especial atención a las repercusiones socioeconómicas que tiene el proyecto para las personas desplazadas y las comunidades receptoras.
- c) Proteger y empoderar a las personas en situaciones de conflicto o de transición entre la guerra y la paz, mediante la integración de la asistencia humanitaria y para el desarrollo, el desarme, la desmovilización y la integración, la reconciliación y la coexistencia, y otros procesos. Estas actividades también deberán contribuir a evitar la recurrencia de los conflictos.

20 Basado en: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana: *Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana*, 5ª. revisión, 12 de mayo de 2009, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1111945>.

- d) Realizar actividades que contribuyan a que se alcance un nivel de vida mínimo, como la ayuda a los esfuerzos de la comunidad para establecer mecanismos de protección de las personas expuestas a la pobreza extrema, los trastornos económicos repentinos o los desastres naturales.
- e) Mejorar la cobertura de servicios sanitarios y atención de la salud de quienes no han sido favorecidos por otras iniciativas.
- f) Mejorar las oportunidades educativas, especialmente para las niñas, centrando la atención en la enseñanza primaria universal (haciendo hincapié en el logro de un entorno escolar seguro o el respeto por la diversidad).

Los parámetros para la financiación de proyectos son los siguientes:

- a) Brindar beneficios concretos y sostenibles a las personas y comunidades cuando corran peligro la supervivencia, sus medios de vida y dignidad.
- b) Aplicar el marco de “protección y empoderamiento”.
- c) Promover asociaciones con los grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades locales, y alentar a estas entidades a trabajar en la ejecución del proyecto.
- d) Fomentar los enfoques integrados y abordar una amplia gama de cuestiones relacionadas entre sí, que tengan en cuenta las demandas multisectoriales en materia de seguridad humana.
- e) Concentrarse en las esferas de la seguridad humana que estén desatendidas y evitar la superposición con los programas y las actividades existentes.

Para el año fiscal de 2009, Japón -el principal donante del Fondo y hasta hace muy poco el único- había contribuido con 39 mil millones de yenes (alrededor de US\$424 millones), convirtiendo de esta manera el UNTFHS en el fondo más grande que se ha establecido en Naciones Unidas²¹.

21 The Ministry of Foreign Affairs of Japan: *Evaluation on Multilateral ODA: The United Nations Trust Fund for Human Security*, Summary, March, 2010, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/2009/pdfs/hsf.pdf>

C. Los proyectos financiados en América Latina y el Caribe

El UNFTHS ha financiado alrededor de 194 proyectos en diferentes regiones del mundo (véase Tabla No. 2), 18 de los cuales están ubicados en América Latina y el Caribe.

TABLA No. 2
PROYECTOS FINANCIADOS POR EL UNFTHS ALREDEDOR DEL MUNDO

Región	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
África	1	3	5	9	5	9	8	4	7	1	1	53
Asia y Pacífico	10	8	13	10	9	9	5	2	1	4	4	75
Europa del Este y Asia Central	9	3	3	1	2	0	3	3	4	2	0	30
América Latina y el Caribe	0	2	2	2	1	1	4	0	4	1	1	18
Oriente Medio y Estados Árabes	0	0	0	0	1	0	3	1	0	0	1	6
Global o Regional	1	1	1	3	3	2	1	0	0	0	0	12

Fuente: <http://ochaonline.un.org/TrustFund/ProjectProfiles/tabid/2110/language/en-US/Default.aspx>

En la Tabla No. 3 se observan algunos detalles de quince proyectos financiados en América Latina y el Caribe. Estos se pueden clasificar en las siguiente áreas temáticas generales: atención o prevención de desastres (tres proyectos), salud reproductiva/reducción de la mortalidad infantil (tres proyectos), empoderamiento de mujeres y adolescentes (dos proyectos), promoción de una cultura de paz (tres proyectos) y mejoramiento de las condiciones de las personas refugiadas y desplazadas (tres proyectos). Todos son temas de gran importancia para la región y se focalizan en los grupos poblacionales más vulnerables (mujeres, personas menores de edad, y personas refugiadas y desplazadas).

TABLA No. 3
PRINCIPALES PROYECTOS FINANCIADOS POR EL UNTFHS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tema	Proyecto	País/es	Plazo	Agencias	Presupuesto
Atención o prevención de desastres	Fortalecimiento de la capacidad de rescate y respuesta de la Agencia Caribeña para Atención de Desastres.	Barbados	2003-2006	PNUD	\$2.951.135
	Desastres naturales: de la limitación del daño al manejo del riesgo y la prevención.	Perú	2006-2009	PNUD*, FAO, PMA, UNICEF, OPS/OMS	\$1.534.072
	Restitución de los medios de vida después de los huracanes Iván y Emily.	Granada	2006-2010	PNUD*, FAO, UNICEF, UNIFEM	\$998.741
Salud reproductiva/ Reducción de la mortalidad infantil	Fortalecimiento de la salud reproductiva y de los servicios obstétricos de emergencia para las mujeres en ocho departamentos.	Haití	2001-2003	UNFPA	\$285.038
	Seguridad humana: la única oportunidad para la salud materna y el desarrollo integral de la niñez.	Perú	2002-2004	UNICEF	\$666.680
	Fortalecimiento del Programa Nacional de Control y Prevención de ETS/HIV/SIDA.	Cuba	2003-2005	PNUD	\$1.030.000
	Seguridad humana: la única oportunidad para la salud materna y el desarrollo integral de la niñez.	Perú	2006-2008	UNICEF	\$2.005.479
Empoderamiento de mujeres y adolescentes	Empoderamiento de mujeres y adolescentes en riesgo social en Centroamérica.	Guatemala, Honduras, El Salvador	2005-2007	UNIFEM*/ UNOPS	\$1.500.345
	Seguridad humana para adolescentes: empoderamiento y protección contra la violencia, el embarazo precoz, la mortalidad materna y HIV/SIDA.	Bolivia	2008-2010	UNICEF*, UNFPA, OPS	\$1.065.720

Tema	Proyecto	País/es	Plazo	Agencias	Presupuesto
Promoción de cultura de paz	Mejoramiento sostenido de la seguridad humana en la ciudad de São Paulo mediante acciones de humanización en escuelas públicas, servicios de salud y comunidades.	Brasil	2008-2011	UNESCO*, UNICEF, OPS, UNFPA	\$3.140.224
	Programa conjunto para apoyar la seguridad humana en Honduras.	Honduras	2008-2011	PNUD*, UNICEF, FAO, ACNUR, OPS, UNFPA	\$2.570.000
	Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate.	El Salvador	2008-2011	PNUD*, UNICEF, OIT, OPS/OMS	\$2.334.960
Mejoramiento de las condiciones de personas refugiadas y desplazadas	Apoyo para las comunidades de personas desplazadas internas.	Colombia	2004-2005	ACNUR	\$1.070.535
	Enfoque integrado para la protección de poblaciones vulnerables afectadas por el conflicto colombiano en la frontera norte de Ecuador.	Ecuador	2006-2009	UNICEF*, PMA, ACNUR	\$1.862.526
	Mejoramiento de las condiciones de seguridad humana de poblaciones vulnerables en Soacha, a través del desarrollo de soluciones de protección social participativas, integradas y sostenibles.	Colombia	2010-2012	OCHA*, FAO, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, UNODC, PMA, OPS/OMS	\$2.400.000

*Agencia líder.

Fuente: Elaboración propia con base en información de propuestas proporcionada por el Human Security Unit, 2010.

Muchos proyectos fueron aprobados con anterioridad a la entrada en vigencia de las Directrices del UNFTHS de 2009 que, como ya se indicó, disponen -entre otros aspectos- que los proyectos deben concentrarse en las esferas de la seguridad humana que estén desatendidas y evitar la superposición con los programas y las actividades existentes; esto

explicaría que varios proyectos se enfoquen hacia temáticas cubiertas por los mandatos de algunos organismos.

Asimismo, las actuales Directrices dan prioridad a la promoción de la integración multisectorial e interinstitucional, lo cual supone que la implementación debe estar a cargo de un grupo interagencial y no de una sola agencia, aspecto que está comprendido en el principio de multisectorialidad que es inherente al enfoque de seguridad humana (como se verá más adelante). No obstante, como se observa en la Tabla No. 3, seis proyectos de la región han sido ejecutados por una sola agencia.

El PNUD es la agencia que más ha participado en proyectos financiados por el UNFTHS en la región, ya sea como agencia líder o como integrante del equipo interagencial, seguida por UNICEF. Este dato es coherente con los datos globales de los proyectos financiados por el UNFTHS a nivel mundial, en los cuales figuran también el PNUD y UNICEF como las principales agencias participantes de estos fondos (la primera con el 18% y la segunda con 15%²²).

Los presupuestos de los proyectos oscilan entre uno y dos millones de dólares, aproximadamente. En total, el UNFTHS ha contribuido en la región con alrededor de US\$ 26,5 millones desde 2001, año en que se aprobó el primer proyecto. A nivel global, América Latina y el Caribe se ubican en cuarto lugar en cuanto a financiamiento de proyectos por parte del UNFTHS (alrededor de 7,8%), precedidos por África (31,7%) que es la región que ha recibido la mayor contribución (alrededor de US\$100 millones), Asia Central y Europa del Este (25,6%), y seguidos por proyectos multirregionales (4,4%), Oriente Medio (4,0%), Oceanía y otros²³.

En cuanto a la distribución geográfica, los proyectos se han ejecutado en algunos países de América del Sur (Perú, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador), Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) y el Caribe (Barbados, Granada, Haití y Cuba). Dos de estos proyectos abarcan más de dos países: “Fortalecimiento de la Agencia Caribeña para Atención de Desastres” y “Empoderamiento de mujeres y adolescentes en riesgo social en Centroamérica”; mientras que el proyecto “Enfoque integrado para la protección de poblaciones vulnerables afectadas por el conflicto colombiano en la frontera norte de Ecuador” puede considerarse binacional, pues se ejecutó en la frontera Ecuador-Colombia, aunque con énfasis en el lado ecuatoriano.

22 The Ministry of Foreign Affairs of Japan, *op. cit.*, y Unidad de Seguridad Humana, OCHA, 2011.

23 *Ibíd.*

III. Estudios de caso



A. Criterios de selección

De los quince proyectos financiados por el UNFTHS en América Latina y el Caribe, se escogieron tres para analizarlos con mayor detalle y comprender cómo llevaron a la práctica la seguridad humana: el concepto, los principios, las dimensiones y las estrategias.

Estos tres proyectos son:

- “Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos”
- “Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate, El Salvador”
- “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”

Los criterios para escoger estos proyectos fueron:

- Aplicación de las Directrices del UNFTHS del 2009.
- Proyectos propuestos y ejecutados por equipos interagenciales.
- Abordaje de diferentes amenazas y diseño de estrategias para múltiples dimensiones de la seguridad humana.
- Involucramiento de múltiples actores.
- Acceso a la información (documentos de proyecto, informes parciales o finales).
- Anuencia por parte de las agencias líderes y el equipo interagencial a facilitar entrevistas, documentación y organizar visitas de campo.

Cada proyecto aborda una problemática muy compleja en sí misma y una serie de inseguridades humanas. Estos aspectos son analizados únicamente de manera general y periférica. El propósito principal es resaltar cómo operativizaron el enfoque de la seguridad humana. Es importante enfatizar que cada proyecto se encuentra en diferente fase de ejecución: el de Perú concluyó en el año 2009; el de El Salvador estaba en su fase final de ejecución al momento de recabar la información (noviembre de 2010) y el de Colombia está en su etapa inicial, pues fue aprobado en julio de 2010.

B. Metodología

Como ya se ha señalado, los objetivos de los estudios de caso son los siguientes:

- Analizar el concepto de seguridad humana aplicado, el cual se resume en el vínculo entre la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir con dignidad, lo cual implica integrar la visión de seguridad, desarrollo humano y derechos humanos.
- Resaltar el impacto en las diversas dimensiones de la seguridad humana, entre las cuales están: la seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria, seguridad política, u otras consideradas por los proyectos.
- Visibilizar la aplicación de los principios de la seguridad humana: centrado en las personas, multisectorial, integral, contextualizado y orientado hacia la prevención.
- Ejemplificar la utilización de las estrategias de protección y empoderamiento de la población meta.

Tomando como base el manual *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*²⁴ y la Memoria del taller de capacitación en seguridad humana que realizó la Unidad de Seguridad Humana en Costa Rica del 12 al 15 de octubre de 2010²⁵, se elaboraron matrices para identificar los elementos clave del enfoque de seguridad humana en los tres proyectos mencionados. Posteriormente, se analizó la información recabada, las entrevistas realizadas y las visitas y observaciones de campo llevadas a cabo y se extrajeron los siguientes elementos clave del enfoque de seguridad humana:

- Un resumen del contexto nacional y de las principales amenazas críticas y extendidas que el proyecto identificó.

24 United Nations Trust Fund for Human Security: *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*, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>.

25 United Nations Trust Fund for Human Security: *Human Security Regional Training Workshop – Central America and the Caribbean*, <http://ochaonline.un.org/HSRegionalWorkshopsRegionalworkshoponhumansecurityCostaRica/tabid/7309/language/en-US/Default.aspx>

- Cómo se dio la vinculación de las libertades/derechos que definen la seguridad humana: libertad para vivir sin miedo, libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir con dignidad.
 - La libertad para vivir sin miedo se refiere a la protección de las personas de amenazas directas a su seguridad e integridad física, incluyendo diversas formas de violencia que se derivan de la acción de otros Estados, de los Estados contra la ciudadanía, de unos grupos en contra de otros y de personas en contra de otras personas. Se contemplan los derechos relacionados con la supervivencia.
 - La libertad para vivir sin miseria se refiere a la posibilidad de llenar las necesidades básicas y los aspectos económicos, sociales y ambientales de la vida. Se contemplan los derechos relacionados con los medios de vida.
 - La libertad para vivir con dignidad alude a la promoción de una vida de calidad y de las condiciones que permitan a las personas tomar sus decisiones, forjar su futuro y empoderarse. Se refiere también al derecho a vivir libre de discriminación y opresión. Se contempla todo lo relacionado con la dignidad de las personas²⁶.
- El abordaje de las diferentes dimensiones de la seguridad humana (seguridad económica, ambiental, de la salud, alimentaria, personal, comunitaria y política) y su impacto para aquellos proyectos ya finalizados (como el de Perú), o la manera en que se pretende impactar (para el caso del proyecto de Colombia, iniciado recientemente).
- Cómo se llevaron a la práctica los principios de la seguridad humana: centrado en las personas, la multisectorialidad, la integralidad, contextualizado y enfocado en la prevención.
- El desarrollo de las estrategias de protección y empoderamiento.

Posteriormente, se analizaron las matrices y se redactó el informe final, en el cual se resumen y destacan los principales elementos de cada caso.

Es preciso enfatizar que con este análisis no se pretende -en modo alguno- evaluar los proyectos. El propósito es demostrar cómo implementaron el enfoque de la seguridad humana y utilizarlos como ejemplos didácticos de tal aplicación.

26 Adaptado de: United Nations Trust Fund for Human Security: *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*, <http://ochaonlineun.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>.

C. Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos

RECUADRO No. 2 INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	
Nombre:	Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos
País:	Perú, Provincia de Carabaya, Departamento de Puno y Provincia de Quispicanchi, Región Cusco en el Trapecio Andino
Fechas de ejecución:	Octubre 2006 a marzo 2009
Agencia líder:	PNUD
Agencias participantes:	Programa Conjunto planificado por el Equipo de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE) integrado por: PNUD, UNICEF, FAO, OMS/OPS, PMA
Contrapartes nacionales:	Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), Servicio de Sanidad Agraria (SENASA), Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Ministerio de Agricultura (MINAG), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Educación (MINED)
Presupuesto:	\$1.534.072

1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial²⁷

A pesar de que el Perú es un país de nivel de ingreso medio, los indicadores sociales para comunidades en áreas rurales son muy bajos. Más del 54% de peruanos y peruanas viven en pobreza, mientras que el 24% vive en extrema pobreza.

²⁷ Con base en: UNETE. *Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos*, Documento de Proyecto, UNFTHS Proyecto #UDP-SA-05-020, 2006.

Existe un drástico nivel de desigualdad de ingresos, además de una pobre integración de la infraestructura de comunicaciones. La ubicación y las características de los hogares, así como la infraestructura y los servicios, genera inseguridades.

La población peruana se ha visto afectada reiteradamente por desastres naturales durante los últimos 35 años. Terremotos, inundaciones, sequías, tsunamis, huaycos²⁸, avalanchas, frío extremo y tormentas de nieve son fenómenos recurrentes. Solo entre 1995 y 2003 los desastres mataron a 2.932 personas y afectaron en promedio a unas 325.778 cada año. Su gravedad y frecuencia se exagera por los desastres causados por los seres humanos.

El “Trapezio 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 (véase Recuadro No. 3), 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



Fotografía: PNUD Perú

Las heladas, las tormentas de nieve o de granizo, los huaycos, las inundaciones y las sequías son frecuentes en la zona.

RECUADRO No. 3 CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA

- Tierras de cultivo: 0,40 hectáreas
- Gasto diario per cápita: US\$ 0,35
- Fuentes de ingreso: 65% agricultura, pequeños criadores (20 alpacas y ovejas y un vacuno)
- Patrón de consumo: pobre y muy pobre
- Desnutrición: crónica: 58,4%, aguda: 2,1%, anemia: 71%
- Hacinamiento: cinco personas por habitación
- Casas con techo de paja: 51,7%
- Casas que se alumbran con vela: 60%
- Acceso a agua y saneamiento básico: 50%

Fuente: Presentación de Gustavo Quilca, en Memoria del Taller Regional de Seguridad Humana, San José, Costa Rica, 17 y 18 de mayo de 2011.

28 (Del quechua *wayq'u*). Masa enorme de lodo y peñas que las lluvias torrenciales desprenden de las alturas de los Andes y que, al caer en los ríos, ocasionan su desbordamiento (Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española).



RECUADRO NO. 4

SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

- Desorganizados para enfrentar desastres.
- Pérdida de prácticas ancestrales.
- Falta de medios de comunicación, carreteras, telefonía, radios.
- Cultura asistencialista frente a los desastres.
- Desconocimiento del Sistema de Defensa Civil.
- Falta de herramientas de gestión para prevenir y afrontar desastres.
- Organización comunitaria focalizada en gestión para infraestructura.
- Bajo nivel de capacitación y empoderamiento.

Fuente: Presentación de Gustavo Quilca, en Memoria del Taller Regional de Seguridad Humana, San José, Costa Rica, 17 y 18 de mayo de 2011.

clase de asistencia y apoyo, sea del gobierno o no²⁹. 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 (véase Recuadro No. 4).

2. El enfoque de la seguridad humana

El proyecto se dirige a reemplazar una cultura de reacción ante los desastres naturales por una de prevención, con un enfoque multisectorial triple, que incluye:

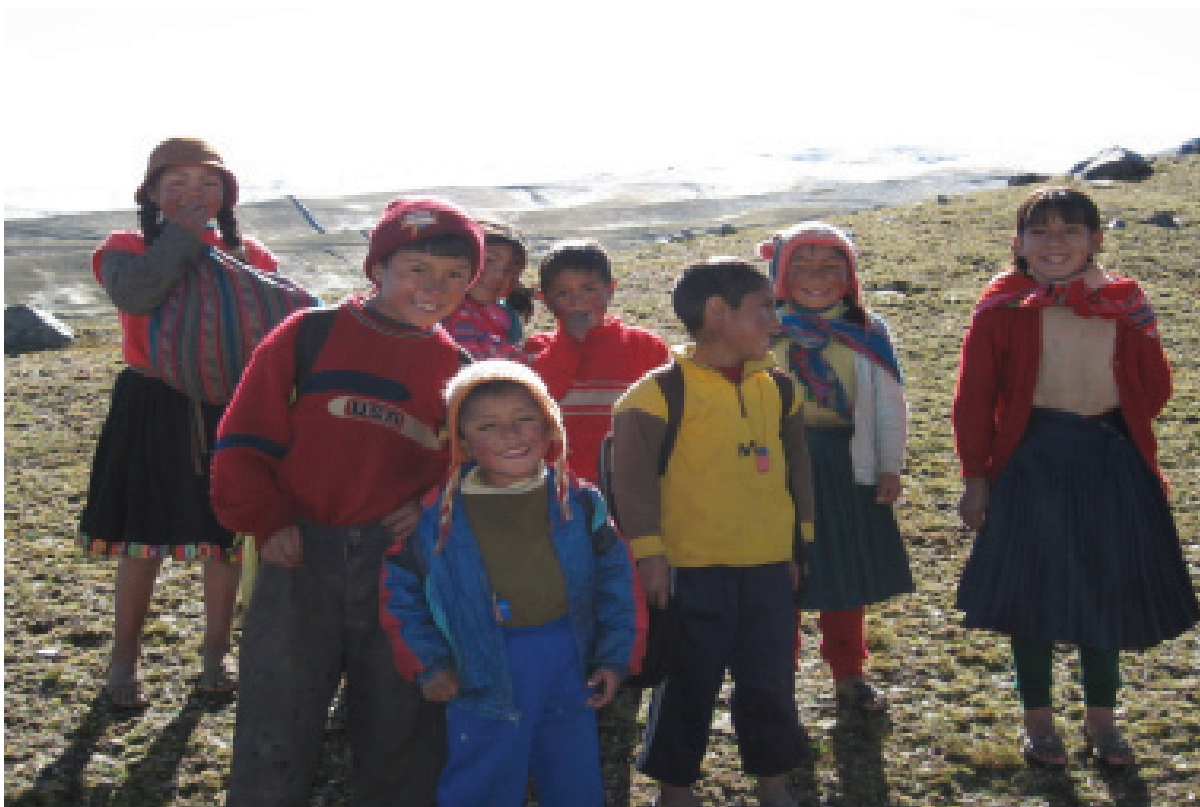
1. **Manejar y mitigar riesgos** donde sea posible, a través del manejo ambiental de los recursos naturales de las cuencas hidrográficas; estabilizando los suelos para reducir la probabilidad de huaycos y garantizando la sostenibilidad de flujos de agua a estratos más bajos; mejorando la agricultura de subsistencia y ganadería; desarrollando infraestructura rural menor para garantizar el acceso al agua en caso de sequía; y protegiendo los animales en caso de heladas.
2. **Reducir la vulnerabilidad** mediante una mejor nutrición, a través de la alimentación escolar o del poder de la comunidad para diversificar su dieta (construyendo fito-toldos simples para cultivar vegetales); la preparación de personal médico para atender a comunidades distantes; la apertura de casas de espera cerca de instalaciones de salud para madres gestantes; la reforestación; la producción de semillas a nivel local y promoción del uso de variedades

29 UNETE: *Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos*, Documento de Proyecto, UNFTHS Proyecto #UDP-SA-05-020, 2006.

más resistentes a las condiciones climáticas locales, mejorando la seguridad alimentaria; y el mejoramiento de la infraestructura de vivienda, con aire limpio y libre de contaminación, así como agua segura.

- 3. Desarrollar capacidades** a nivel de distrito y comunidades locales, a través del fortalecimiento de los comités de defensa civil, el desarrollo participativo de herramientas de preparación ante emergencias y planificación de respuestas; la implementación de un sistema simple de alerta temprana administrado por la comunidad; la sensibilización de las comunidades en salud, nutrición, actitudes de prevención general; la implementación de técnicas de conservación de suelos, diseño de almacenes adecuados para cosechas, cuidado de animales y valorización de pastos naturales.

Se realizó, como una de las primeras acciones del proyecto, la formulación de un estudio de línea de base, denominado “Inseguridad Humana y Vulnerabilidad a Desastres Naturales en las Provincias de Carabaya y Quispicanchis”, el cual permitió identificar a la población más vulnerable y los indicadores sociales más preocupantes y realizar la siguiente clasificación:



RECUADRO NO. 5 PERÚ. META Y OBJETIVOS DEL PROYECTO

Meta:

Mejorar la seguridad humana y reducir la vulnerabilidad, protegiendo y empoderando a las comunidades más abandonadas y expuestas, respaldando los esfuerzos de manejo de desastres y riesgos locales, y cultivando una actitud de prevención entre los líderes locales.

Objetivos:

1. Fortalecer las capacidades de los municipios distritales para la preparación, respuesta y coordinación ante desastres de los Comités Distritales de Defensa Civil (CDDC).
2. Reducir el impacto de los desastres naturales a través de la mitigación de los riesgos y la preparación de la supervivencia, salud y seguridad alimentaria de las comunidades.
3. Fortalecer comprensivamente la capacidad de superación para proteger medios de vida, mejorar la nutrición, cubrir las necesidades básicas y acelerar la recuperación en caso de un desastre natural.
4. Mejorar la conciencia y conocimiento de la comunidad sobre medidas preventivas en caso de desastres naturales.
5. Difundir las lecciones aprendidas a nivel regional e implementar acuerdos permanentes entre las instituciones regionales, provinciales y distritales para promover la sostenibilidad.

Fuente: PNUD, Propuesta de proyecto.

- Inseguridad humana y muy alta vulnerabilidad: 48,3 % de hogares

- Inseguridad humana y vulnerabilidad a amenazas: 30,2% de hogares

- Inseguridad humana y menor vulnerabilidad: 21,5% de hogares.

Este diagnóstico involucró la participación de diversos actores: instituciones públicas (PRONAMACHCS, DIGESA, INDECI, PRONAA, MINED) y los gobiernos regionales de Cusco y Puno, así como gobiernos locales, dirigentes políticos y ONG.

i. La vinculación de las tres libertades

El proyecto fue exitoso en su objetivo de promover una cultura de prevención ante los riesgos que presentan los desastres naturales en las comunidades beneficiarias. Estas comunidades han modificado sus prácticas y conductas para proteger su integridad personal (libertad para vivir sin miedo), garantizar otras seguridades como la alimentaria, económica, de la salud y ambiental (libertad para vivir sin miseria) y, en síntesis, tener una vida más digna con respeto a sus derechos humanos (educación, trabajo, igualdad, equidad, etcétera).

Libertad para vivir sin miedo: Las amenazas a la seguridad y a la integridad física de las personas provienen de los recurrentes desastres naturales, los cuales ya habían cobrado varias vidas, pues tanto los terrenos de cultivo como las viviendas se encuentran al pie de montañas inestables. Quispicanchi y Carabaya, como ya se indicó, han sido afectados reiteradamente por sequías y

heladas. En el año 2004 se declaró una emergencia nacional cuando las temperaturas cayeron abruptamente por debajo de -25° C, con un costo de 90 vidas y la destrucción de 3.400 casas típicas de adobe,



diezmando el ganado y arruinando 647.000 hectáreas de cultivo.

Para enfrentar las amenazas a la integridad física de las personas, el proyecto se propuso fortalecer los comités de defensa civil, desarrollar un sistema simple de alerta temprana basado en la elaboración participativa de mapas de riesgos distritales, así como estrategias de preparación ante emergencias (por ejemplo, protocolo de alertas, red de comunicación y organización comunal). El proyecto logró aumentar la capacidad de resiliencia de la población, es decir, de sobreponerse de los desastres. Además, se diseñó y ejecutó una serie de actividades dirigidas a mejorar las condiciones ambientales de los terrenos con el fin de reducir, en lo posible, su inestabilidad.

Libertad para vivir sin miseria. El estudio de base realizado tras el inicio del proyecto reveló la extrema inseguridad alimentaria de la población de Quispicanchi y Carabaya, lo cual se traduce en una pobre nutrición y en malas condiciones de salud, particularmente de los niños y niñas, con índices de desnutrición y anemia por deficiencia de hierro, no solo superiores a los indicadores nacionales, sino al promedio para las zonas rurales altas. Por otro lado, los medios de vida de los y las habitantes (en su mayoría agricultores de subsistencia) se encontraban constantemente amenazados por los recurrentes desastres naturales, lo cual coloca el desarrollo humano de esta población en un alto riesgo.



Fotografías: PNUD Perú

En la búsqueda de libertad para vivir sin miseria, el proyecto se enfocó en mejorar la nutrición y aumentar los medios de vida de la población.

RECUADRO NO. 6 **PROYECTO DE PERÚ:** **PROYECTANDO HACIA EL FUTURO**

En la visita de campo realizada a Cusco en el mes de febrero del 2011, al hacer un recorrido por las casas donde se realizaron las entrevistas a algunas de las personas beneficiarias del proyecto, llamé la atención unos dibujos en las paredes. Uno de ellos reflejaba la vivienda tal cual es en la actualidad y en el otro cómo se esperan que sea la casa en el futuro: con un edificio de tres pisos con un establo donde guardar el ganado, diferentes iniciativas empresariales, etc. Son las proyecciones del futuro que realizan las familias, las cuales están llenas de esperanzas y proyectos. Se encontraron dibujos similares en los centros comunitarios (p.e. antes y después del proceso de reforestación).



El presente



El futuro

Por estas razones, el proyecto se enfocó en aumentar las capacidades de la población para proteger los medios de vida, mejorar la nutrición diversificando la dieta, cubrir las necesidades básicas y acelerar la recuperación en caso de un desastre (véase Recuadro No. 5).

Libertad para vivir con dignidad. La promoción de una mejor calidad de vida y del fortalecimiento del bienestar ha estado presente en todos los componentes del proyecto. Se ha logrado garantizar los derechos humanos y la dignidad de los y las habitantes, no solo mejorando las condiciones de su sobrevivencia y de sus medios de vida, sino procurando que puedan contar con un proyecto de vida a futuro (véase Recuadro No. 6). Además, al evitar la perspectiva asistencialista -muy común en situaciones de desastre- y promover la cultura de la preparación y la prevención, se cultivó en la gente una actitud emprendedora, optimista y mucho más empoderada para asumir las amenazas propias de su medio ambiente. El proyecto, además, tuvo presente el respeto a la cultura de las personas, su idioma, su forma de vida, sus hábitos, e inclusive se utilizó parte de la sabiduría y de la cosmovisión de la cultura quechua para adaptarla a la prevención de desastres.

En el resumen de los resultados logrados se puede apreciar la vinculación de las tres libertades (véase la Tabla No. 4).

TABLA No. 4
PROYECTO DE PERÚ: RESUMEN DE RESULTADOS LOGRADOS PARA CADA OBJETIVO

Objetivo	Resultados logrados
1. Fortalecer las capacidades de los municipios distritales para la preparación, respuesta y coordinación ante desastres de los Comités Distritales de Defensa Civil (CDDC).	1.1 Los CDDC son espacios participativos, están operando y han sido capacitados para identificar, planificar e implementar medidas de prevención y de respuesta en caso de emergencias.
	1.2 Los CDDC, con participación de la comunidad, elaboraron mapas de riesgos y planes locales de emergencia.
	1.3 Las comunidades conocen las amenazas que plantea su medio ambiente y los procedimientos de emergencia que se deben seguir en caso de desastres.
	1.4 Se implementaron sistemas de comunicación y monitoreo y un sistema de alerta temprana (SAT) de bajo costo.
2. Reducir el impacto de los desastres naturales a través de la mitigación de los riesgos y la preparación de la supervivencia, salud y seguridad alimentaria de las comunidades.	2.1 Los centros de salud han mejorado sus capacidades de preparación y respuesta ante emergencias.
	2.2 Se implementaron casas de espera para madres gestantes.
	2.3 Se han reducido riesgos a través de los trabajos de mitigación, se ha enfocado en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
	2.4 Se han logrado técnicas mejoradas de construcción para contar con viviendas resistentes a climas y condiciones extremos.
3. Fortalecer comprensivamente la capacidad de superación para proteger medios de vida, mejorar la nutrición, cubrir las necesidades básicas y acelerar la recuperación en caso de un desastre natural.	3.1 Se ha trabajado en la protección del ganado ante los desastres naturales.
	3.2 La agricultura de sobrevivencia ha sido adaptada a las condiciones climáticas locales con la participación de las organizaciones de la comunidad en el manejo de los recursos naturales.
	3.3 Ha habido un mejoramiento de la salud y la nutrición de las comunidades locales y de los grupos vulnerables.
	3.4 La población está informada sobre asuntos relacionados con la salud y la nutrición.

Objetivo	Resultados logrados
4. Mejorar la conciencia y conocimiento de la comunidad sobre medidas preventivas en caso de desastres naturales.	4.1 Se ha diseñado una estrategia global de comunicación para la promoción de una cultura de prevención.
	4.2 Se ha desarrollado un módulo de Preparación y Respuesta ante Emergencias, y ha sido puesto a prueba con estudiantes e incorporado en el currículo escolar.
5. Difundir las lecciones aprendidas a nivel regional e implementar acuerdos permanentes entre las instituciones regionales, provinciales y distritales para promover la sostenibilidad.	5.1 Las mejores prácticas en preparación de desastres y sus lecciones han sido compartidas a nivel distrital.
	5.2 Ha habido un compromiso por parte de las autoridades regionales y provinciales para institucionalizar la prevención de desastres.
	5.3 Se ha difundido la intervención a través de los medios de comunicación a nivel nacional.

Adaptado de: United Nations System in Peru. "Natural Disasters in Peru: Limiting Damages and Preventing Risks, Final Report", UNFTHS # UDP-SA-05-020, March, 2009.

ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana y su impacto

Seguridad personal. Con el proyecto se logró una mejor preparación para afrontar los peligros de los desastres naturales y resguardar la integridad física de las personas, tanto por parte de las autoridades competentes como de las comunidades y sus líderes.



Fotografía: PNUD Perú

Se implementaron medidas de prevención y respuesta ante emergencias, se elaboraron mapas de riesgo y planes locales de emergencia con la participación de las comunidades, así como un sistema de alerta temprana a un bajo costo y con una tecnología innovadora. Por otro lado, se logró diseñar y ejecutar técnicas mejoradas de construcción para que las viviendas sean más aptas, y por lo tanto más resistentes, a las condiciones climáticas extremas de la zona.



Fotografía: PNUD Perú

Seguridad económica. El proyecto tuvo, entre sus ejes, la protección y mejoramiento de los medios de vida de la población. Ejemplos de ello fueron las actividades dirigidas a proteger el ganado de los desastres naturales, implementar agricultura de sobrevivencia adaptada a la zona, con semillas de calidad de productos locales y otros adecuados y con un importante valor nutricional. Además, en los planes de preparación y respuesta ante emergencias se contemplan las formas en que la población se sobrepondrá ante la ocurrencia de algún desastre natural y la afectación a sus medios de vida. Es importante enfatizar el compromiso de las autoridades locales y nacionales para institucionalizar este tipo de planes, con el fin de garantizar el apoyo adecuado para la prevención y para la mitigación de los efectos perjudiciales de los desastres naturales a la población y su calidad de vida.

Además, el proyecto impulsó el emprendedurismo comunitario y familiar, sobre la base de prácticas colectivas y formas de organización tradicionales, adaptadas a escenarios tecnológicos actuales, junto con capacitación y técnicas para mejorar sistemas de sembradío, riego, mejoramiento de semillas, técnicas de cultivo y conservación de productos; cuidado de ganado vacuno y bovino y proyectos productivos y económicos comunitarios, como el “turismo vivencial comunitario”, o la creación de cooperativas de artesanía y de otros productos propios de la región, incluida la mejora de la estrategia de mercadeo para la exportación.

Seguridad alimentaria. Las mejoras en las técnicas de agricultura de subsistencia y de protección al ganado, fueron directamente dirigidas a fortalecer la seguridad alimentaria de la población beneficiaria. Un ejemplo de ello es la utilización de semilla de papa

El proyecto impulsó la utilización de semillas de calidad para mejorar la seguridad alimentaria de la población (Foto: cortesía PNUD-Perú).



Fotografía: PNUD Perú

de calidad complementada con otros cultivos de la zona con alto valor nutritivo. Además, se definieron sistemas para mantener las reservas de alimentos ante la eventualidad de un desastre o ante los fenómenos climatológicos, como sequías prolongadas o tormentas de nieve. Por otro lado, los centros de salud y las brigadas de salud han realizado campañas de nutrición y de salud preventiva.

Seguridad de la salud. Se mejoró la seguridad de la salud de las personas mediante el fortalecimiento de las capacidades del personal técnico de los gobiernos locales, de las instalaciones de salud y su debido equipamiento, y de las redes de salud.

Además, se establecieron casas temporales de espera, destinadas a brindar atención a las mujeres embarazadas, y que cuentan con instalaciones y métodos respetuosos de la cultura y de las tradiciones de la zona. El programa incluyó visitas a las comunidades para identificar a mujeres embarazadas, a las cuales se les informó sobre los beneficios de las casas de espera y de las ventajas de asistir a ellas para recibir atención. Pueden ir con sus familiares y, de manera

complementaria, se atiende a sus otros hijos e hijas, se les hacen exámenes médicos y se les brinda alimentación y cobijo hasta que regresen a sus comunidades. Ese proceso de atención médica integral puede tardar entre una y dos semanas, según sea cada caso, y ha sido un medio importante para contribuir a la disminución de las tasas de mortalidad materno-infantil.

Por otro lado, la instalación de colectores solares para muros (“Trombe”) posibilitó aumentar (en 12 grados centígrados) la temperatura en las viviendas, que suelen alcanzar niveles de frío peligrosos para la salud, en especial para niños y niñas menores de cinco años. Se organizaron brigadas itinerantes de salud, compuestas por personal de salud, líderes de la comunidad y promotores de salud, que visitan las comunidades para prevenir los impactos negativos del clima helado en la salud. Las mujeres de las comunidades participaron activamente en estas brigadas y han sido elemento clave para brindar apoyo a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, con el fin de que utilicen las casas de espera y los otros servicios.

Seguridad ambiental. Se logró una mayor comprensión por parte de las comunidades acerca de las amenazas que plantea su medio ambiente y los procedimientos de emergencia en caso de desastre. Con la intervención del proyecto, las personas beneficiarias aprendieron sobre la importancia de la agroforestería y de las plantaciones de bosques, que actúan como “cortinas” protectoras de los cultivos. También se promovió el intercambio de conocimientos entre las diferentes áreas cubiertas por el proyecto en cuanto a viveros, siembra de semillas y semilleros. La población participó con interés en las iniciativas de conservación del suelo dirigidas a capturar agua de lluvia para riego. Se organizó a la comunidad en Comités Conservacionistas y se realizaron acciones dirigidas a aumentar la seguridad ambiental. Sobre todo, se logró una mayor comprensión acerca de los fenómenos naturales y cómo se puede vivir con ellos; un ejemplo es el módulo educativo denominado “Aprendiendo a vivir con la naturaleza”, que plantea un enfoque de prevención y de armonía con el entorno.

Seguridad comunitaria. La participación de la comunidad, en todos los aspectos y componentes del proyecto, resultó vital para su éxito y redundó en una mayor cohesión de la comunidad. Por otro lado, se contrarrestó la tendencia a la migración de miembros de las familias para buscar mejores condiciones de vida. Es importante resaltar que



Fotografía: PNUD Perú

Casas de espera para madres gestantes, que brindan atención integral tanto a la mujer embarazada como a sus hijos e hijas, respetando la cultura y la tradición de las personas del lugar (Foto Cortesía PNUD-Perú).



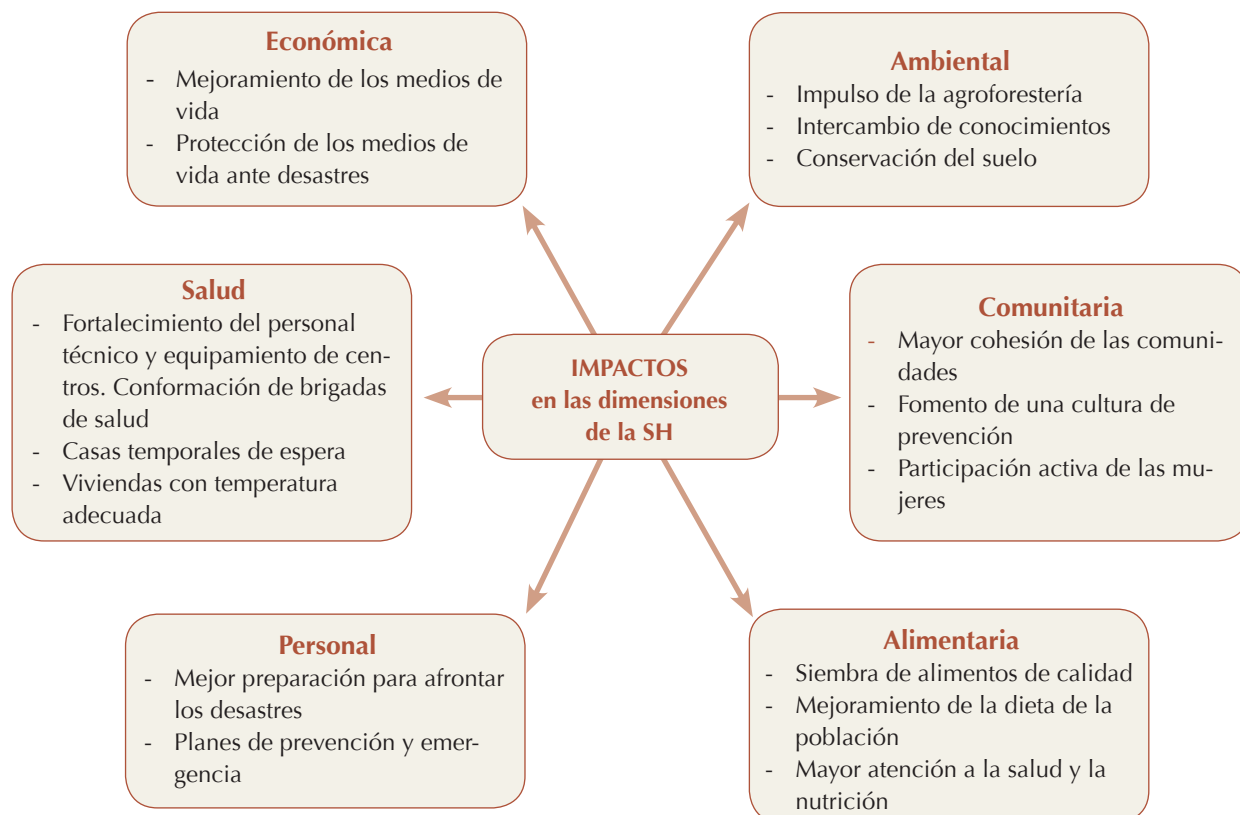
La participación de la población en todos los aspectos y componentes del proyecto resultó vital para el éxito del mismo.

la población logró comprender las amenazas propias de su medio ambiente y promover una cultura de prevención, con la elaboración conjunta de mapas de riesgo, sistemas de alerta temprana, planes de emergencia y evacuación, entre otros. La inclusión en el sistema escolar de un módulo para prevención y preparación ante desastres es un elemento que fortalece la cultura de prevención y empodera a la comunidad. También fue importante la participación y el liderazgo de las mujeres, quienes fueron capacitadas en todos los aspectos del proyecto.

Como lo ilustra el Gráfico No. 2, el proyecto adopta un enfoque integral, propio de la seguridad humana, y aborda diferentes dimensiones desde la perspectiva de las personas que habitan las zonas donde se ejecutó el proyecto.

GRÁFICO No. 2

PERÚ: IMPACTOS DEL PROYECTO EN LAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA



iii. Los principios

Centrado en las personas

- El proyecto tuvo como línea de base un diagnóstico sobre las necesidades de las personas y de las comunidades, el cual tomó en cuenta sus perspectivas. Se priorizaron los grupos que están en situación de mayor vulnerabilidad.
- Todas las etapas del proyecto tienen componentes de participación de la comunidad: en el diseño de los mapas de riesgo y del sistema de alerta temprana, para la conformación de las brigadas de salud y de los comités conservacionistas, etcétera.
- El empoderamiento de la comunidad ha sido un objetivo a lograr a lo largo de todo el proyecto.
- El éxito del proyecto se mide en función del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, que aprendieron a prepararse para enfrentar los desastres naturales, así como a prevenirlos.



Fotografía: PNUD Perú

Multisectorial

- Este principio se manifiesta, entre otros aspectos, en la visión de conjunto de las diferentes amenazas y medios para enfrentarlas. Una manifestación concreta es el trabajo interagencial realizado por cinco agencias involucradas desde el diseño del proyecto y en la ejecución del mismo; estas agencias forman parte del Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE). La coordinación se produjo tanto en Lima como en Cusco. Se destaca el trabajo conjunto entre PNUD y UNICEF, dos agencias con oficinas regionales en Cusco, lo cual facilitó la comunicación y compartir experiencias de manera cotidiana. Además, estas dos agencias, en particular, han mantenido un estrecho vínculo con el enfoque y la metodología de la seguridad humana, que han aplicado a otras iniciativas una vez concluido el proyecto sobre desastres naturales.

- El proyecto involucró a una amplia gama de actores locales, distritales, municipales y nacionales. Algunas de las autoridades locales han replicado aspectos de la experiencia en otras comunidades que no participaron del proyecto. Uno de los actores que participó de la iniciativa ha sido elegido Alcalde Provincial de Quispicanchi, y ha manifestado su interés de replicar el enfoque.
- El proyecto tomó en cuenta las diferentes dimensiones de la seguridad humana, diseñando estrategias para lograr impactos en la seguridad económica, ambiental, de la salud, personal, alimentaria y comunitaria.

Integral

- El proyecto aborda las diferentes amenazas, inseguridades y vulnerabilidades y su interconexión: se trata de comunidades con altos niveles de pobreza, carentes de servicios básicos indispensables (agua, hospitales, educación) y expuestas a recurrentes desastres naturales por su localización, la degradación del medio ambiente y la falta de estrategias de prevención y de recuperación de los desastres. Se toman en cuenta todos estos factores de una manera integral.
- La propuesta y su ejecución surgen de una visión conjunta, compartida por agencias que unen esfuerzos para ejecutar el proyecto, integran otras alianzas e involucran a actores locales y a las propias comunidades beneficiarias.
- Las experiencias son difundidas y compartidas con comunidades aledañas y con autoridades locales y nacionales.

Contextualizado

- El proyecto se fundamenta en un estudio de base que permite conocer bien la naturaleza de las amenazas, identificar los hogares más afectados y diseñar planes de intervención de manera conjunta con autoridades locales y personas beneficiarias.
- El proyecto se ejecuta en comunidades indígenas que, en su mayoría, provienen de la cultura quechua. Este aspecto es considerado de manera significativa y se respetan las prácticas tradicionales y ancestrales de las comunidades, como la observación de movimientos de la naturaleza para anticipar posibles fenómenos, como heladas, y se complementan con el uso de instrumentos técnicos de uso comunitario (monitoreo de cambios climáticos, registros, utilización de radios de

comunicación, alarmas, etc.) y capacitación preventiva mediante ejercicios de simulación de desastres.

Enfoque en la prevención

- Este proyecto cultivó una actitud de prevención entre los y las líderes locales para mejorar la seguridad humana y reducir la vulnerabilidad, protegiendo y otorgando poderes a las comunidades más abandonadas y expuestas, respaldando los esfuerzos de manejo de desastres y riesgos locales. Las comunidades han modificado prácticas y conductas en función del enfoque preventivo impulsado por el proyecto, no solo para minimizar los riesgos de desastres naturales, sino también para garantizar otras seguridades como la alimentaria, económica, sanitaria y ambiental y, finalmente, tener una vida más digna con respecto de todos sus derechos humanos.
- Los CDDC son más operativos, participativos y están capacitados para identificar, planificar y emprender medidas de prevención y de respuesta ante emergencias, incluyendo el sistema de alerta temprana.
- La construcción de mapas de riesgos permitió elaborar planes de trabajo de los comités de defensa civil y la instalación y funcionamiento del SAT.
- Se ha logrado impactar en las políticas del INDECI, institución que ahora fomenta el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales, con involucramiento de los CDDC.

iv. Las estrategias protección-empoderamiento

El último informe del proyecto resume las estrategias de protección y empoderamiento de la siguiente manera: se contribuyó a la formación de una “identidad colectiva”, se promovió la movilización para buscar soluciones a la pobreza y cambios relevantes en la población. El proyecto aseguró una amplia responsabilidad social por parte de las autoridades locales, la cual va más allá de la intervención del proyecto. Tanto el fortalecimiento de las instituciones competentes para dar protección a la población como el empoderamiento de las comunidades beneficiarias han sido ejes del proyecto en sus distintas etapas.

Protección

- Los alcaldes apoyaron las acciones de los Comités de Defensa Civil.

- Se impulsó que los gobiernos locales priorizaran y lideraran iniciativas para incorporar el manejo de riesgos en los procesos gerenciales locales.
- Los alcaldes enfatizaron la articulación de la municipalidad provincial con las municipalidades distritales, estableciendo una relación entre ambas y fortaleciendo las iniciativas de trabajo conjunto (mancomunidades).
- Se fortaleció el SINADECI en el nivel local, sub-nacional y nacional mediante su articulación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN).
- El INDECI espera replicar la experiencia del sistema de alerta temprana (SAT) implementada en el marco de este proyecto, hacia una propuesta nacional vía decreto ejecutivo

Las mujeres empoderadas realizan actividades que permiten mejorar la seguridad económica de la población.



Fotografía: PNUD Perú

y, preferiblemente, mediante una normativa específica para la prevención de desastres naturales.

- Se fortalecieron las capacidades del personal de salud de las zonas, la provisión de equipo médico, la implementación de casas de espera para madres gestantes, etcétera. Se logró una significativa participación de las municipalidades.
- Se capacitó al personal técnico de PRONAMACHCS en sistemas de irrigación y de trabajo por alimentos. Además, PRONAMACHCS invirtió sus propios recursos para realizar trabajo de campo.
- Algunas municipalidades contrataron personal técnico para brindar asistencia a sus comunidades.
- Se capacitó a los promotores de salud y a funcionarios de PRONAA sobre las paredes solares y las cocinas mejoradas y sus beneficios para la salud de las personas que habitan las viviendas.



RECUADRO NO. 7

EL PROYECTO EN PERÚ: EL SENTIDO DE APROPIACIÓN POR PARTE DE LA COMUNIDAD A DOS AÑOS DE FINALIZADO EL PROYECTO

En visita a Jullicunca y Cuyuni, dos comunidades que fueron beneficiarias del proyecto, se pudo observar cómo los resultados, a dos años de haber concluido, aún son palpables e inclusive cómo las comunidades han realizado progresos sobre la base del apoyo que les brindó el proyecto:

- En Jullicunca “mejoraron” las cocinas “mejoradas”, construidas en el marco del proyecto: cambiaron los materiales para mantener mejor el calor y aprovechan las chimeneas para calentar agua.
- Adaptaron los muros solares “Trombe” para brindar calefacción solar a habitaciones y calentar agua con un sistema similar.
- Las pasantías comunitarias -iniciadas por el proyecto- se han vuelto una práctica regular. Una persona de una comunidad se traslada unos días a otra comunidad para aprender y transferir conocimientos y prácticas. Así es como surgió la idea de fabricar refrigeradoras “ecológicas” hechas por la misma comunidad con materiales baratos y con agua como refrigerante, para mantener frescos los alimentos perecederos.

Fuente: Visita de campo, Cusco, Perú, febrero, 2011.

Empoderamiento

- La población cambió de actitud y comportamiento hacia los desastres naturales y se fortaleció su capacidad de resiliencia y de prevención/preparación ante los mismos.
- Se capacitó a la población mediante metodologías divertidas y amigables que fueron trasladadas a manuales de capacitación sobre: a) fortalecimiento de los comités comunitarios de defensa civil; b) elaboración de mapas de riesgo; c) implementación de sistemas de alerta temprana.
- Las mujeres de la comunidad se capacitaron y participaron en las diferentes actividades del proyecto, como en las brigadas de salud, y son ahora las encargadas de convencer a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia sobre la importancia de los cuidados básicos de salud.
- Se capacitó a las comunidades sobre la importancia de la agroforestería y la plantación de bosques que funcionan como cortinas naturales para proteger los cultivos.
- Las comunidades vecinas intercambian experiencias entre sí, mediante pasantías sobre siembras, semillas, actividades empresariales, agroforestería, entre otras.
- Se organizó a la población en Comités Conservacionistas que realizan trabajo a cambio de alimentos.
- Se capacitó a los artesanos locales para la instalación de las paredes solares de las cocinas mejoradas. Posteriormente, algunas comunidades “mejoraron” las técnicas y ampliaron sus usos (véase Recuadro No. 7).

D. Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate, El Salvador

RECUADRO NO. 8 INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Nombre:	Fortalecimiento de la seguridad humana a través del fomento de la convivencia y mejora de la seguridad ciudadana en tres municipios de Sonsonate
País:	El Salvador, Departamento de Sonsonate, Alcaldías Municipales de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla
Fechas de ejecución:	Octubre 2008 a junio 2011
Agencia líder:	PNUD
Agencias participantes:	OMS/OPS, OIT, UNICEF
Contrapartes nacionales:	Consejo Nacional de Seguridad Pública, Alcaldías Municipales de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate
Presupuesto:	US\$2.334.960

1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial³⁰

Los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de El Salvador en 1992 pusieron fin a más de una década de violencia armada. La negociación de estos Acuerdos y su firma inauguraron una nueva era de transición hacia la institucionalidad democrática del país.

³⁰ Con base en: UNDP, UNICEF, ILO, PAHO/WHO: *Interagency Project: "Fostering Coexistence and Citizen Security in Sonsonate"*, Full Proposal for the Human Security Trust Fund, 2007.

Fotografía: Franklin Martínez



La población más afectada por la violencia son las mujeres, los niños, las niñas y las personas adolescentes.

Sin embargo, la violencia ha persistido y ha ido en aumento. La guerra civil parece haberse trasladado a las calles y dirigirse contra la población. Eso se demuestra en los siguientes índices preocupantes: según datos del año 2008, en ese año El Salvador presentaba 52,0 homicidios por 100.000 habitantes, lo que representa un aumento del 39,4% más que en el año 2000, en que se daban 37,3 homicidios por 100.000 habitantes³¹. Con este indicador el país se ubica como uno de los más violentos de la región latinoamericana, superado únicamente por

Honduras. Pero, además, es alta la incidencia de otro tipo de delitos como la violencia doméstica, los robos y hurtos, las extorsiones, y otras formas de expresión de la violencia como los altos índices de accidentes automovilísticos; todo esto coloca a la población en una situación de inseguridad que se manifiesta en cada una de las facetas de su vida cotidiana y que, en consecuencia, tiene un impacto negativo en la consolidación de la democracia en el país.

En la década pasada, El Salvador realizó progresos en aspectos esenciales del desarrollo humano; sin embargo, la inequidad de género se ha mantenido y las mujeres se encuentran entre las más desfavorecidas en todos los índices del desarrollo. Esta es otra manifestación significativa de las inseguridades humanas que afectan al país, pues no puede haber desarrollo, ni seguridad, sin la activa y equitativa participación de las mujeres. Otro colectivo que ha sido afectado de manera importante son los niños, niñas y adolescentes, quienes se cuentan entre las principales víctimas de violencia y abuso.

El país ha recibido observaciones relevantes por parte de algunos órganos de derechos humanos, como el Comité de los Derechos del Niño, la Relatoría especial sobre la violencia contra la mujer y el Comité de Derechos Humanos, que resaltan el alto nivel de victimización de niños, niñas y adolescentes, el trabajo infantil, la

31 PNUD/OEA: *Nuestra democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

necesidad de abordar la delincuencia juvenil desde perspectivas que no sean únicamente punitivas, y la urgencia de detener la violencia -en todas sus formas- contra las mujeres.

No todas las regiones del país son afectadas de la misma manera. 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.

En términos de ingresos, el ingreso per cápita para los hombres es casi el doble que el de las mujeres, quienes conforman la mayoría de las microempresas de subsistencia (80%), es decir, aquellas que proveen ingresos por debajo del salario mínimo. En cuanto a la participación política, solo una de las 16 municipalidades del departamento tiene como alcaldesa a una mujer, y a nivel nacional solo hay 20 alcaldesas frente a 242 alcaldes; la participación de las mujeres como integrantes de los consejos municipales es apenas del 16%.

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 escolar³².

2. El enfoque de la seguridad humana

El diagnóstico de la situación nacional, en general, y de la situación de Sonsonate, en particular, refleja una serie de amenazas críticas y extendidas que afectan a la población, tanto en lo que respecta a su supervivencia, como a sus medios de vida y a su dignidad. Refleja también que se requiere una intervención integral, multisectorial e interdisciplinaria.

32 UNDP, UNICEF, ILO, PAHO/WHO: *Interagency Project: "Fostering Coexistence and Citizen Security in Sonsonate"*, Full Proposal for the Human Security Trust Fund, 2007.

RECUADRO No. 9 EL SALVADOR. META Y OBJETIVOS DEL PROYECTO

Meta:

Mejorar la seguridad humana y la garantía de los derechos humanos, como elementos sustantivos del desarrollo integral de los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla.

Objetivos:

1. Mejorar la coordinación, complementariedad y efectividad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para prevenir la violencia y fomentar la coexistencia pacífica y la seguridad ciudadana.
2. Aumentar el número de personas que utilizan los espacios públicos.
3. Aumentar los factores de protección para prevenir la violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
4. Fortalecer las estrategias de prevención y de reducción de la violencia armada.
5. Lograr que las instituciones competentes cuenten con los recursos y mecanismos necesarios para reducir las muertes y lesiones producidas por accidentes de tránsito.
6. Lograr que las instituciones locales tengan las herramientas y mecanismos necesarios para proveer respuesta integral a la violencia intrafamiliar y sexual.
7. Fortalecer los mecanismos institucionales para el diseño e implementación de actividades dirigidas a reducir las brechas de género en el acceso al empleo y en los procesos de toma de decisiones.

La participación de múltiples actores también es vital porque únicamente se podrá abordar la problemática si se cuenta con el compromiso del gobierno central, de los gobiernos locales, del sector privado, de la sociedad civil organizada, de la comunidad en general, así como de las ONG internacionales y de las agencias de Naciones Unidas.

Desde el año 1998, las instituciones de gobierno y la sociedad civil -con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- iniciaron un análisis de las causas de la violencia y al año siguiente se inició el Programa “Hacia la construcción de una sociedad sin violencia”, antecedente del proyecto “Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate”, que en 2003 reunió a un grupo de agencias de las Naciones Unidas en torno a la reflexión sobre seguridad humana, seguridad ciudadana y desarrollo humano.

En este contexto, 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” se elabora sobre la base de los logros y de las lecciones aprendidas de todo el proceso antes señalado.

i. La vinculación de las tres libertades

La preocupación central que aborda el proyecto es la seguridad ciudadana, definida por el PNUD como “(...) una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio.

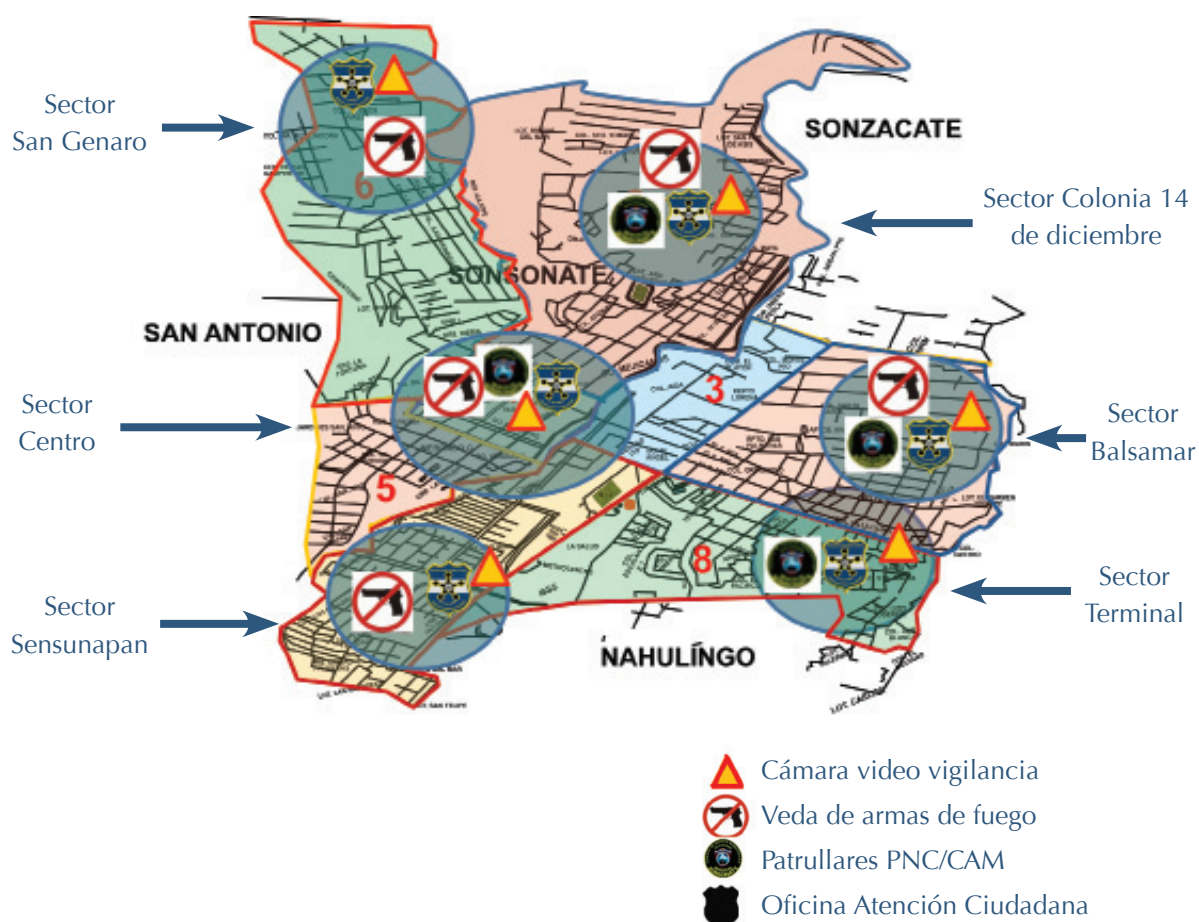
Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas -su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas”³³.

33 PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 31.

Desde el enfoque de la seguridad humana, esa preocupación central está interrelacionada con otro tipo de amenazas que constituye causa y efecto de la inseguridad que prevalece en la zona: desempleo, falta de oportunidades, inequidad de género, entre otras. Por ello, el proyecto identificó también las amenazas al desarrollo (libertad para vivir sin miseria) y a los derechos humanos (libertad para vivir con dignidad) de las personas.

En ese sentido, el proyecto se dirige, tanto desde sus objetivos como desde sus acciones, a la protección de las tres libertades, focalizándose en las seis zonas de mayor incidencia delictiva del Municipio (véase gráfico No. 3).

GRÁFICO NO. 3
FOCALIZACIÓN
LA PREVENCIÓN EL DELITO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES SE FOCALIZARON
EN 6 ZONAS DE MAYOR INCIDENCIA DELICTIVA DEL MUNICIPIO



Libertad para vivir sin miedo. Los diagnósticos previos sobre las modalidades de violencia prevalecientes en la zona reflejaron la existencia de:

- débil institucionalidad para atender la problemática de la violencia y la inseguridad;
- concentración de la violencia en trece zonas del municipio;
- actitudes culturales que propician el uso de la violencia para enfrentar los conflictos interpersonales e intrafamiliares;
- alta participación de la población joven en la violencia como víctimas;
- uso indiscriminado de armas de fuego por particulares, lo que incrementa la letalidad y la violencia;
- alta tasa de muertes y lesiones por accidentes de tránsito.

De esta manera, el eje del proyecto es la gestión de la seguridad desde el ámbito local, que incluye: gestión de la seguridad ciudadana y convivencia, prevención del delito, prevención de conflictos interpersonales, prevención de la violencia juvenil, prevención de la violencia contra la mujer y prevención de la accidentalidad vial.

Acto conmemorativo del Día de la No Violencia contra la Mujer, 2010.



Fotografía: Franklin Martínez

Libertad para vivir sin miseria. El proyecto identifica una serie de problemas estructurales, económicos y sociales, incluyendo la falta de empleo y la deserción estudiantil, en todos los niveles.

El diagnóstico previo a la ejecución del proyecto realizó un inventario de la oferta institucional y la demanda de empleo y determinó la falta de oportunidades laborales para la población, así como fuertes debilidades en la formación vocacional/técnica de personas jóvenes y de las mujeres, principalmente. Por ello, las estrategias se dirigen a mejorar las oportunidades de estudio y capacitación técnica de personas jóvenes, mujeres en condición de vulnerabilidad y víctimas de violencia intrafamiliar, facilitar la creación de microemprendimientos y brindar opciones de cuidado para los hijos e hijas de las madres trabajadoras.

Libertad para vivir con dignidad. Todo el proyecto está orientado a la búsqueda de acciones para promover un cambio que permita forjar una cultura de paz, que sea respetuosa de los derechos humanos de la población. En ese sentido se gestan actividades para capacitar a las mujeres sobre sus derechos, fomentar la denuncia de la violencia de género, en particular la intrafamiliar; cambiar los patrones de crianza de niños y niñas para erradicar la violencia y el abuso; fortalecer la autoestima de madres, padres, hijos e hijas; desarrollar opciones de recreación, arte y deporte para las personas adolescentes y jóvenes; la recuperación y mejoramiento de los espacios públicos que habían sido “tomados” por pandillas juveniles; la resolución de problemas comunitarios mediante el diálogo y la búsqueda de controles a la venta de alcohol, la contaminación sónica, la basura, entre otras.

En la Tabla No. 5 se observan las actividades diseñadas para cada una de las áreas temáticas del proyecto, con las cuales se vinculan -de manera interrelacionada- las tres libertades antes reseñadas.

TABLA NO. 5
EL SALVADOR: ACTIVIDADES DEL PROYECTO

Objetivo	Actividades
Gestión de la seguridad ciudadana y convivencia	Conformación de comités municipales de seguridad ciudadana y convivencia en cada municipio, mediante acuerdos entre las instituciones públicas que coordinan secretarios/concejales de las alcaldías.
	Elaboración de diagnósticos que permitieron identificar las principales amenazas a la seguridad y convivencia, de línea de base del proyecto; identificación de población vulnerable, tejido social, capacidad institucional, etc.
	Definición de estrategias para cada zona crítica de mayor incidencia delincencial.
	Diseño de políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia, consensuadas con las instituciones y sociedad civil.
	Diseño y desarrollo de planes de trabajo en las diferentes áreas de interés estableciendo alianzas con instituciones del nivel local y nacional y sociedad civil.
	Creación de nuevos departamentos y unidades en las alcaldías para el desarrollo de la política y planes (gerencia, desarrollo humano, económico y social, unidad de convivencia, bolsa de empleo, oficina de mujer, sala de nivelación, etc.).
	Suscripción de un acuerdo entre el Comité de Seguridad Ciudadana y el Gabinete Departamental de Sonsonate para coordinar esfuerzos en la prevención de la violencia.
	Capacitación de 75 representantes institucionales en materia de seguridad ciudadana y convivencia.
	Creación de 13 Comisiones Zonales de Convivencia para fomentar la labor de prevención coordinada y asociativa entre las comunidades de cada zona crítica.
	75 personas líderes de las 13 zonas críticas intervenidas por el proyecto, capacitados en gestión local de la seguridad ciudadana y convivencia.
	Instalación de tres observatorios municipales de violencia y delincuencia.
	Conexión de los observatorios locales al sistema nacional de información de la Subdirección de Tránsito Terrestre de la PNC.
	15 operadores capacitados en análisis de la información sobre seguridad vial.
	Diseño de una campaña para generar cambio de actitud (solidaridad, respeto de las normas, etc.).

Prevención del delito	Territorialización de la PNC en las zonas críticas a través de la conformación de 11 Oficinas de Atención Ciudadana, que trabajan desde un enfoque de policía de proximidad.
	Formación de 300 agentes de la PNC en atención a víctimas de violencia intrafamiliar, delitos comunes, tránsito, policía de proximidad, control de armas, etc.
	Capacitación de 100 agentes y jefes de patrullas de la PNC en análisis de información, de acuerdo a los sectores asignados.
	Equipamiento de la PNC y de los Cuerpos de Agentes Municipales en radios, computadoras, detectores, etc.
	Instalación de un centro de video vigilancia en el Centro de Análisis de Información de la Alcaldía de Sonsonate, en coordinación con la Cámara de Comercio y la PNC.
	Capacitación básica para 65 Agentes de los Cuerpos Municipales de las alcaldías de Sonsonate y Acajutla, en coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública.
	Creación de cuatro patrullas conjuntas, PNC/CAM de Sonsonate.
	Implementación permanente de vedas y control de portación de armas de fuego en los espacios públicos en Sonsonate, Sonzacate y Acajutla.
	Realización de 135 noches de convivencia para promover las vedas y la utilización de los espacios públicos en las noches.
	Reordenamiento de las calles en el centro urbano de Sonsonate.
	Aprobación de ordenanzas de contravención en las Alcaldías de Sonsonate y Acajutla para promover el respeto de las normas de convivencia.
	Capacitación de 75 jefes de patrullas en preservación de la escena del delito.
	Mejoramiento de las medidas de seguridad interna y externa del Instituto Nacional Thomas Jefferson.
Prevención de conflictos comunitarios	Capacitación de 120 personas líderes de las zonas críticas en resolución de conflictos, en coordinación con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
	Desarrollo de jornadas de promoción de normas de convivencia, limpieza y ornato de los espacios públicos.
	Creación de una unidad de convivencia y participación ciudadana en Sonsonate y fortalecimiento de los departamentos de proyección social.
	Instalación de siete servicios comunitarios de orientación legal en las zonas críticas de Sonsonate y Sonzacate, para la resolución de problemas vinculados con los ámbitos de familia, laboral, civil, etc., en coordinación con las universidades de Sonsonate.
	Conformación de una mesa intergerencial en la Alcaldía de Sonsonate para la coordinación y monitoreo de la labor municipal en atención a los avisos ciudadanos.
	Creación de un sistema de información para la atención de los avisos ciudadanos, el seguimiento a la aplicación de la ordenanza de contravención de la Alcaldía de Sonsonate.
	Control y marcación de 541 negocios para verificar la legalidad de funcionamiento y control de la venta de alcohol en el municipio de Sonsonate.

Prevención de la violencia juvenil	Formación de 350 jóvenes de las zonas críticas en orientación laboral.
	Creación de tres bolsas y oficinas de empleabilidad y emprendedurismo en las alcaldías, en coordinación con el Ministerio de Trabajo.
	Desarrollo de cursos de formación-vocación dirigidos a 310 jóvenes, en coordinación con el CNSP, ADEL, SWISSCONTACT.
	Mejoramiento de las medidas de seguridad interna y externa del Instituto Thomas Jefferson (otorgamiento de carnet de 1 500 estudiantes, chequeo policial para prevenir la portación de armas blancas, etc.), fomento de la participación de los estudiantes en procesos y actividades de convivencia, cultura y deporte, en coordinación con el Instituto Nacional de Deportes, Pre Paz, Casas de Cultura, Círculo Estudiantil, entre otros.
	Formación de 60 jóvenes y líderes en dirección deportiva comunitaria.
	Desarrollo de talleres de pintura, festivales de convivencia con talleres de arte, cultura y deporte, etc.
	Mejoramiento de dos espacios públicos.
	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 una sala de nivelación en Acajutla que atiende a 80 niños y niñas de las vendedoras del mercado.
Prevención de la violencia hacia la mujer y de la violencia intrafamiliar	Instalación de un espacio de coordinación interinstitucional para resolver problemas vinculados con aplicación de procedimientos en atención a las víctimas de violencia intrafamiliar, en coordinación con Juzgado de Familia, PNC, ISNA, ISDEMU, Hospital, etc.
	Equipamiento de la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (ODAC) para atender a las víctimas y ofrecer un servicio de seguimiento de caso.
	Formación de 150 personas líderes de las zonas críticas para desarrollar un rol de facilitador y/o multiplicador del programa “También soy persona”, para mejorar la capacidad de los padres/madres en el cuidado de sus hijos e hijas y evitar la violencia en la familia.
	Capacitación de 255 mujeres lideresas en procedimientos de denuncias de violencia intrafamiliar y sexual.
	Capacitación de 250 mujeres de las zonas críticas en participación y liderazgo, con el fin de contribuir a su inserción en los espacios de toma de decisión comunitaria y municipal.
	Instalación de una ventanilla para empresariedad femenina en CONAMYPE, para la generación de oportunidades para las mujeres emprendedoras.
	Creación de una red de mujeres emprendedoras que apoyan la labor de la ventanilla de empresariedad femenina en Sonsonate.
	Desarrollo del concurso “Mujeres emprenden” con la participación de 150 planes de negocios y la premiación de quince ideas de negocios liderados por mujeres.
	Creación de oficinas municipales de Mujer y Género en las Alcaldías de Sonsonate y Acajutla.
	Desarrollo del programa Familias Fuertes en las zonas críticas, que sirven de modelo de atención bio-psicosocial para favorecer y promover la protección y prevención de conductas de riesgo en adolescentes.

Prevención de la accidentalidad vial	Formación de 60 agentes de la PNC en actualización y aplicación de las normativas de tránsito.
	Dotación de equipamiento para detectar conductores temerarios, exceso de velocidad, sistema de información, etc.
	Creación de una unidad de toxicología del MJSP en Sonsonate, en coordinación con el Instituto de Toxicología, la PNC y las Alcaldías.
	Apoyo al diseño de la estrategia nacional de seguridad vial (2011-2020).
	Lanzamiento de la Estrategia Nacional de Seguridad Vial.
	Formación de 170 guías escolares de centros escolares y organizaciones comunitarias ubicados en los puntos críticos de accidentalidad vial, en coordinación con la PNC.
	Mejoramiento de la señalización vial, específicamente en los puntos críticos.

Fuente: PNUD: Ficha de la experiencia, El Salvador, 2011.

ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana y su impacto

Las diferentes dimensiones de la seguridad humana son abordadas por el proyecto; muy en particular, la de la seguridad personal, como ya se ha mencionado; pero además se ha puesto énfasis en las dimensiones de la seguridad económica, comunitaria, política, ambiental y de la salud.

Seguridad personal. Este ha sido el eje del proyecto y hacia el cual se han dirigido la mayoría de las actividades (véase Tabla No. 5). En términos de impacto, puede afirmarse que se ha registrado una reducción cuantitativa de la delincuencia y de la accidentalidad; aunque también se observa que ha habido un aumento de algunos tipos de delitos, principalmente en Sonsonate y Acajutla, lo cual es reflejo de la complejidad de la situación de violencia de la zona, y del país en general (Tabla No. 6).

Sin embargo, más allá de los indicadores cuantitativos, es posible afirmar que las personas se sienten más seguras, lo cual se refleja en la recuperación de los espacios públicos, en la participación en las actividades comunitarias, en una mayor confianza y seguridad en sus propios vecindarios, calles y aceras.

Otro impacto importante son los comités vecinales, creados para tratar el tema de la accidentalidad vial y el modo como estudiantes, líderes comunitarios y vecindarios donde se encuentran algunos centros educativos, han concertado una agenda que empezó con el ordenamiento vial, pero que ahora se enfoca en un mayor respaldo para tratar el tema de la seguridad de una forma más amplia e integral.

TABLA No. 6
COMPORTAMIENTO DE LA DELINCUENCIA Y DE LA ACCIDENTALIDAD VIAL
EN TRES MUNICIPIOS DE SONSONATE, EL SALVADOR.
COMPARACIÓN ENERO 2009- SEPTIEMBRE 2010

Municipio	Delincuencia	Accidentalidad vial
Sonsonate	- Reducción del 33% de los delitos. Aumento de las lesiones.	- Disminución del 69% de personas fallecidas.
	- Disminución del 27% de los delitos en las zonas críticas donde se desarrolla el proyecto.	- Detección y registro de 11% de personas lesionadas, en la zona rural.
	- Disminución del 50% de los delitos en el barrio El Centro donde se implementa el centro de vigilancia y otras iniciativas del proyecto.	- Disminución del 18% de personas lesionadas en la zona urbana donde se concentran esfuerzos del proyecto.
		- Reducción del 50% de los accidentes en el punto crítico de Avenida Mucci donde se desarrolla una labor con guías escolares y policía.
Sonzacate	- Reducción del 45% de los delitos en el municipio.	- Disminución del 59% de personas lesionadas.
	- Disminución del 64% de los delitos en las zonas críticas donde se desarrolla el proyecto.	- Se mantiene la misma situación de personas fallecidas
Acajutla	- Reducción del 33% de los delitos. Aumento de los hurtos.	- Disminución del 71% de personas fallecidas.
	- Disminución del 9% de los delitos en la zona de Astillero donde funciona una Oficina de Atención Ciudadana (marzo, 2010).	- Aumento del 126% de personas lesionadas.

Fuente: PNC, El Salvador. Citado por PNUD. Ficha de la experiencia, El Salvador, 2010.

Se ha registrado un fortalecimiento de la capacidad institucional para afrontar la violencia de manera integral. Se elaboraron políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia, en las cuales se incluye la prevención de la violencia de género y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Oficina del ISDEMU, en el Departamento de Sonsonate, a la cual se le encargó la ejecución del proyecto "Fortalecimiento institucional de la oficina departamental del ISDEMU y territorialización de la Política Nacional de la Mujer

en Sonsonate³⁴. En virtud de este convenio, se ha realizado una serie de actividades dirigidas a fomentar la cultura de la denuncia de la violencia de género, mediante capacitación, talleres de autoestima dirigidos a mujeres de los municipios y la creación de un espacio de coordinación interinstitucional para atender a víctimas de violencia intrafamiliar.

La violencia intrafamiliar también se ha abordado con el programa “También soy persona”, dirigido a mejorar la capacidad de padres y madres en el cuidado y la crianza de hijos e hijas y evitar la violencia en la familia.

Seguridad económica. El proyecto ha apostado por el mejoramiento de las oportunidades laborales y la preparación para ello, enfocándose en las personas jóvenes y en las mujeres. Como se observa en la Tabla No. 4, se han realizado diversas actividades de formación y orientación vocacional para personas jóvenes, creación de bolsas de empleo y oficinas de empleabilidad y emprendedurismo, e instalación de una ventanilla para la generación de oportunidades para mujeres emprendedoras, entre otras acciones. Además, se ha tratado de reforzar la educación y la participación en el sistema escolar mediante la instalación de salas de nivelación -dirigidas a hijos e hijas de trabajadoras del mercado- y refuerzos escolares para prevenir la deserción.

Seguridad comunitaria. Se ha fortalecido la identidad y cohesión de las comunidades. Como las mismas personas afirmaron en las diversas entrevistas grupales, se ha “fortalecido el tejido social”, lo cual ha redundado en la creación de redes locales, una mayor concientización acerca de la necesidad de cambiar la cultura de violencia y de promover la convivencia,



Fotografía: Franklin Martínez

La recuperación del espacio público y su dinamización fue una actividad esencial para generar alternativas de recreación y de deporte para la población joven.



Fotografía: Franklin Martínez

Actividades de prevención de la accidentalidad vial, mediante la capacitación a estudiantes y profesores de los colegios.

34 Varios: Carta acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), la Alcaldía Municipal de Sonsonate, la Alcaldía Municipal de Sonzacate y la Alcaldía Municipal de Acajutla, El Salvador, septiembre, 2010.

mejorando los mecanismos de resolución de conflictos y promoviendo el apoyo y la solidaridad. Es preciso enfatizar en la contribución para erradicar la violencia de género y la violencia intrafamiliar, lo que resulta fundamental para lograr una mayor cohesión social.

Seguridad política. Se ha incrementado la participación política de las personas de los tres municipios al crear espacios de deliberación de la comunidad con los alcaldes y la alcaldesa. Se ha enfatizado en la capacitación a 150 mujeres de las zonas críticas en participación y liderazgo, para fortalecer su participación en los espacios de toma de decisión comunitaria y municipal. Estos logros no han estado exentos de grandes retos, pues las alcaldías de los tres municipios están dirigidas por personas pertenecientes a diferentes partidos políticos que, sin embargo, se han involucrado activamente en el proyecto. Puede decirse, además, que con el proyecto ha mejorado la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad de las autoridades elegidas popularmente.

Seguridad de la salud y seguridad ambiental. Estas dimensiones de la seguridad humana no fueron abordadas sino de manera indirecta. En los aspectos de salud, el proyecto ha contribuido mediante el énfasis en el deporte y en la utilización adecuada de los espacios públicos

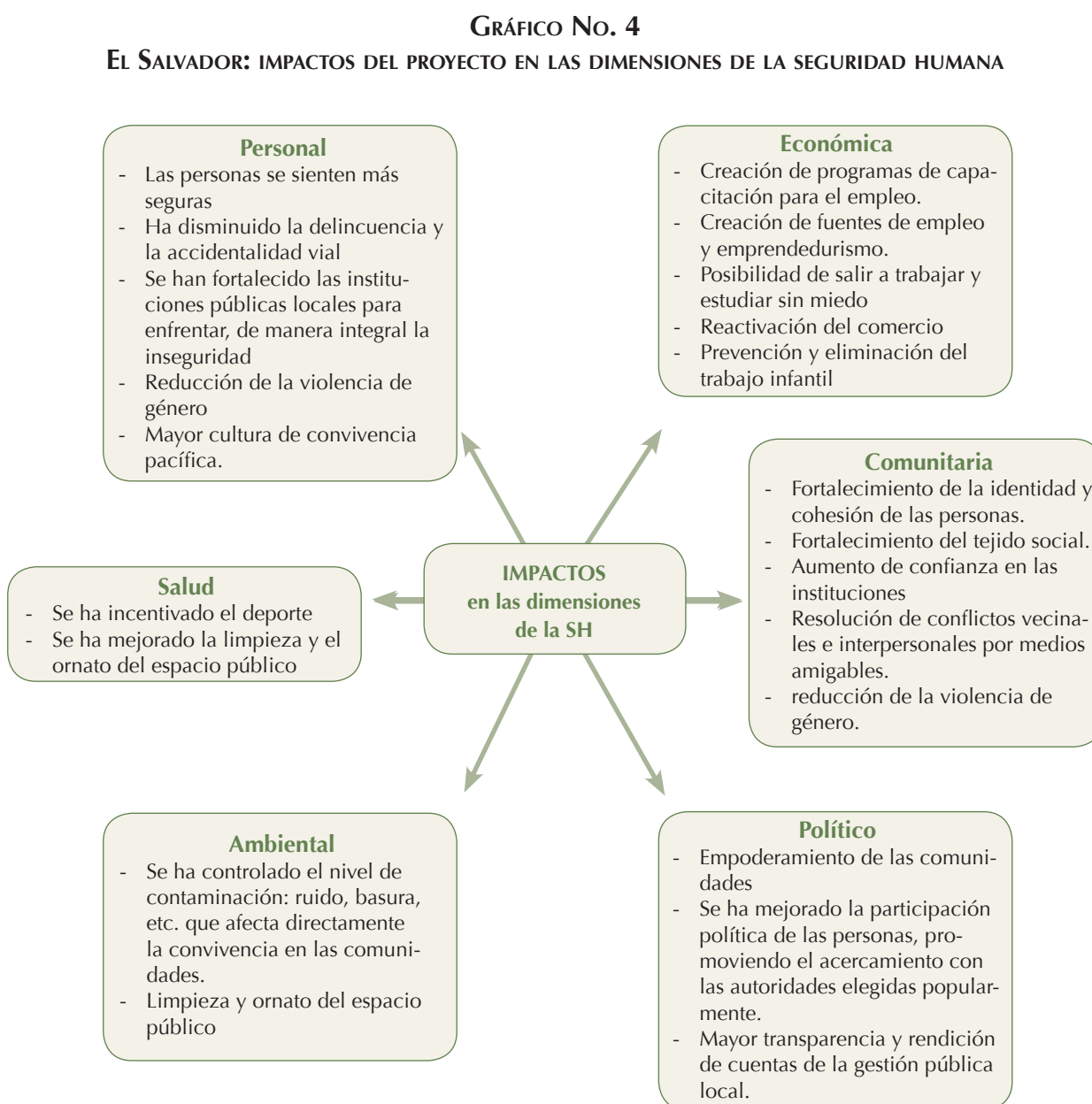
Servicio comunitario de refuerzo escolar para garantizar el aprovechamiento y la permanencia en el sistema escolar de niños y niñas, mientras sus progenitores trabajan.



Fotografía: Franklin Martínez

con mayor higiene y ornato. Ello incide, asimismo, en una mayor seguridad ambiental para lo cual el proyecto contempló algunas acciones, como el tratamiento de desechos sólidos y la disminución de los niveles de ruido que afectan directamente la convivencia en las comunidades y que, a su vez, provocan conflicto social. Además, los menores niveles de violencia pueden tener una incidencia positiva en la salud de las personas, tanto física como psicológica.

En el Gráfico No. 4 se resume la incidencia del proyecto en las diferentes dimensiones de la seguridad humana.



iii. Los principios

Centrado en las personas

- Desde el inicio, el proyecto se ha nutrido de las necesidades y perspectivas de las personas, tanto mediante la realización de diagnósticos como de consultas directas e indirectas.
- Las personas se han “apropiado” del proyecto, se sienten parte del mismo. Esto fue evidente en las distintas entrevistas realizadas a integrantes de comunidades, grupos de vecinos y vecinas, por ejemplo.
- El lema del proyecto es “Sonsonate está cambiando y yo también”, lo cual expresa que no se trata solo de un cambio institucional -para erradicar la violencia- sino también personal y cultural.
- Se enfatiza en el empoderamiento de las personas: mujeres, jóvenes, líderes comunales, organizaciones comunitarias, etcétera.
- Los impactos se miden por las mejoras logradas en el nivel de vida de las personas.

Multisectorial

- El enfoque del proyecto es eminentemente interdisciplinario. Aunque el objetivo es lograr la seguridad ciudadana, se sigue un esquema amplio de estrategias.

Sala de Nivelación Municipal de Acajutla, 2010.



Fotografía: Franklin Martínez

- Se crean diferentes espacios de coordinación interinstitucional dirigidos a atender a las víctimas de la violencia intrafamiliar (Juzgados de Familia, PNC, ISNA, ISDEMU, Hospital de la zona, etc.); se conforman comités municipales de seguridad ciudadana y convivencia en cada municipio, mediante acuerdos entre instituciones públicas; se definen estrategias para cada zona crítica con mayor incidencia delictiva, y se diseñan políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia, consensuadas con las instituciones y la sociedad civil, etcétera.
- Se establecen actividades hacia las otras dimensiones de la seguridad humana: económica, de la salud, ambiental, comunitaria y política (véase Gráfico No. 3).
- El proyecto es ejecutado por un grupo interagencial e involucra a múltiples actores: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Alcaldías municipales, el ISDEMU, el Ministerio de Trabajo, y diferentes socios para cada componente: SWISSAID, ONG locales, entre otros.

Integral

- Desde su inicio, el proyecto enfoca de manera comprehensiva e interrelacionada las diferentes situaciones que afectan el territorio (Sonsonate) y a su población, determinando que la violencia está íntimamente relacionada con la falta de oportunidades, la desigualdad, el desempleo, la debilidad de las instituciones, entre otros factores.

Festival de cultura, deporte y arte, 2010.



- Además, al abordar la problemática de la violencia, se toman en cuenta sus diferentes manifestaciones: delincuencia, violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, contra las personas menores de edad, en las relaciones vecinales e interpersonales, violencia vial; en fin, se busca prevenir la cultura de violencia que ha permeado en la sociedad, desde una óptica integral.
- Se focaliza en grupos particularmente vulnerables: mujeres, niños, niñas, jóvenes y barrios marginales.
- Las estrategias “protección-empoderamiento” están presentes en todas las facetas del proyecto.

Contextualizado

- Se realizan estudios y diagnósticos específicos de la situación de Sonsonate (véase el Recuadro No. 10).
- Se tiene un panorama claro de cuáles son las raíces del problema de inseguridad.
- Se trabaja con la institucionalidad nacional (Consejo Nacional de Seguridad Pública) y local (Alcaldías Municipales) y se procura fortalecerla.

RECUADRO NO. 10 CUADERNOS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA MUNICIPAL

En tres publicaciones (denominadas Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla, respectivamente) se sintetizan los diagnósticos, las políticas y los programas elaborados para los tres municipios en el marco del proyecto de seguridad humana. Estos documentos contienen información estadística y analítica sobre el estado de la situación de la inseguridad y la convivencia en los tres municipios, la política municipal de cada uno de ellos y los planes y estrategias de seguridad ciudadana.



Disponibles en el sitio web: http://www.pnud.org.sv/2007/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1417/Itemid,99999999/

Enfoque en la prevención

- La prevención del conflicto se contempla en todas las facetas del proyecto, procurando crear una cultura de paz y de fomento de la convivencia armónica.
- Se apoya la formulación de políticas locales (planes municipales), legislación local (como las ordenanzas contravencionales en los distintos municipios) y nacionales (con la participación del Consejo Nacional de Seguridad Pública) para garantizar la sostenibilidad del proyecto.
- Territorialización de la política nacional de la mujer en coordinación con el ISDEMU.

iv. Las estrategias protección-empoderamiento

Tanto en los objetivos como en las diferentes actividades del proyecto, pueden observarse las estrategias de protección y empoderamiento, las cuales han sido vitales para el cumplimiento de la meta.

Desde el punto de vista de la **protección** se destacan -a modo de ejemplo- los siguientes logros:

- Políticas públicas:
 - Diseño de políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia consensuadas con las instituciones y la sociedad civil.
 - Aprobación de ordenanzas contravencionales con el objeto de “mantener y fomentar el orden, la convivencia pacífica y seguridad de los habitantes del municipio, así como también prevenir la comisión de ilícitos que les pongan en riesgo”³⁵.
 - El Concejo Municipal de Sonsonate emitió una veda para prohibir la portación de armas de fuego en las zonas más afectadas por la violencia.
 - Trabajo de la PNC desde los territorios.
 - Territorialización de la política pública de la mujer por parte del ISDEMU.
- Fortalecimiento institucional:
 - Creación de nuevos departamentos y unidades en las alcaldías para el desarrollo de la política y planes (gerencia desarrollo humano, económico y social, unidad de convivencia, bolsa de empleo, oficina de la mujer, sala de nivelación, etcétera).
 - Capacitación a representantes institucionales en materia de seguridad ciudadana y convivencia.



Fotografía: Franklin Martínez

El fortalecimiento de los gobiernos locales para que impulsaran medidas de seguridad desde el ámbito local, fue uno de los ejes del proyecto.

35 Por ejemplo, Ordenanza contravencional del Municipio de Sonsonate, Decreto N° 02 de 31 de mayo de 2010, publicado en Diario Oficial, Tomo N° 387, Número 115 de 21 de junio de 2010; y Ordenanza contravencional del Municipio de Acajutla, Decreto N° 02/2010 de 25 de agosto de 2010, publicado en Diario Oficial, Tomo N° 398, Número 218 de 22 de noviembre de 2010.

- Diversas actividades de capacitación y sensibilización para la policía local.
- Equipamiento de la PNC y de los Cuerpos de Agentes Municipales, de la Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana, de la oficina local del ISDEMU.
- Promoción de la coordinación interinstitucional:
 - Suscripción de acuerdos interinstitucionales con diversos órganos (por ejemplo con el ISDEMU, con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social).
 - Conformación de comités municipales de seguridad ciudadana y convivencia.
 - Alianzas con instituciones del nivel local y nacional y con la sociedad civil.
 - Creación de bolsas de empleo y oficinas de empleabilidad y emprendedurismo en las alcaldías, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Entre las estrategias de empoderamiento se destacan:

- Desarrollo de las capacidades de las personas y de las comunidades
 - Formación vocacional y laboral de mujeres y personas jóvenes
 - Formación de personas jóvenes en dirección deportiva comunitaria
- Procesos de consulta a las comunidades
- Espacios de resolución alternativa de conflictos vecinales, familiares, interpersonales
- Capacitación de personas de la comunidad en resolución de conflictos
- Desarrollo del sentido de “apropiación” del proyecto

El empoderamiento de la población, la relación más cercana con las autoridades policiales y locales, permitió un fortalecimiento del tejido social.



Fotografía: Franklin Martínez

E. 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

RECUADRO NO. 11
INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Nombre	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 (Por una Soacha más Humana)
País	Colombia, Soacha
Fechas de ejecución	2010 a 2012
Agencia líder	OCHA
Agencias participantes	ACNUR, FAO, OPS, PMA, UNICEF, UNIFEM, UNODC
Contrapartes nacionales	Alcaldía Municipal de Soacha y otras instituciones del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil (familias, ONG, sector privado), Ministerio de Protección Social, otras instituciones para la protección como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Presupuesto	\$2.479.173

1. Antecedentes: el contexto nacional y territorial³⁶

Colombia se caracteriza por contar con una de las democracias más estables en América Latina, además de registrar un crecimiento

36 Con base en: OCHA: *Documento de proyecto*, Colombia.

RECUADRO No. 12

COLOMBIA. META Y OBJETIVOS DEL PROYECTO

Meta:

Contribuir al mejoramiento de la seguridad humana en los grupos en condición de alta vulnerabilidad y mejorar los mecanismos de respuesta en Soacha.

Objetivos:

1. Proteger a los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad de Soacha, enfocándose hacia las mujeres, personas en condición de desplazamiento y niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), a través del diseño e implementación parcial de cinco políticas públicas y de la conformación de mecanismos de seguimiento y veeduría social, con la participación activa de 2.200 personas.
2. Mejorar la seguridad humana de 3.200 personas en condición de desplazamiento y comunidades receptoras de la Comuna 6 de Soacha, a través del empoderamiento comunitario y el acceso a servicios sociales de calidad, en las áreas priorizadas de salud, educación, protección, seguridad alimentaria y nutricional y vivienda.

Fuente: OCHA. Propuesta de proyecto.

económico sostenido. Sin embargo, un prolongado conflicto -de casi 50 años- y la existencia de redes de narcotráfico han tenido un impacto dramático en la seguridad y en la situación humanitaria de la población civil. Como consecuencia, y a pesar de los esfuerzos significativos del gobierno nacional, la situación de desplazamiento interno es una de las más complejas del mundo. De acuerdo con cifras oficiales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, durante el periodo comprendido entre 1997 y 2008 se desplazaron en el país 2,9 millones de personas. El desplazamiento forzado ha afectado de manera particular a mujeres, niños y niñas, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

Soacha es un municipio ubicado en el departamento de Cundinamarca. Es el municipio más poblado del departamento, con aproximadamente 450.000 habitantes y su área está conurbada con la de Bogotá. Es, además, un importante receptor de migración rural y de desplazamiento forzado.

Según las cifras oficiales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el número acumulado de personas registradas como desplazadas a marzo de 2009 es de 27.418. 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 actualmente se han convertido en desafíos importantes en términos del desarrollo local. La llegada constante y acelerada de población en situación de desplazamiento ha contribuido a la conformación de asentamientos informales. En 2005, el municipio tenía un déficit de 13.868 viviendas y cerca del 20% de las existentes carecían de condiciones mínimas de habitabilidad y de acceso a servicios públicos. La población en situación de desplazamiento y las familias receptoras registran los niveles más bajos de desarrollo humano.

El municipio de Soacha es también propenso a desastres naturales que empeoran la ya preocupante situación socio-económica y de seguridad. Otro elemento que agrava el panorama de inseguridades es que en la zona se da la presencia de grupos armados ilegales, lo cual genera presión, miedo y peligro sobre la población residente, que ha sufrido amenazas e intimidaciones constantes. Algunos de estos grupos armados reclutan en forma forzosa a personas jóvenes para obligarlas a unirse a sus actividades ilegales. Además, la tasa de delincuencia común también es considerada por las autoridades locales como un problema significativo.

El Plan de Desarrollo Municipal de Soacha (2008-2011) indica que el municipio se ha enfrentado a los desafíos estructurales relacionados con “la baja presencia del Estado y de los actores privados y comunitarios en todo el territorio, sumado a las dinámicas históricas de ocupación y alto crecimiento poblacional desordenado”. De esta manera, la atención primaria en salud es limitada y la infraestructura hospitalaria en las zonas más remotas es precaria: la población no tiene acceso a servicios básicos de calidad.

Un sector de la Comuna 6 de Soacha.



2. El enfoque de la seguridad humana

Las amenazas a la seguridad humana de la población de Soacha son múltiples: desigualdad e inequidad, pobreza, desempleo, acceso limitado a fuentes de agua potable, deficiente saneamiento, problemas alimentarios y nutricionales, propensión a desastres naturales (lluvias torrenciales, deslizamientos) que han cobrado vidas y han dejado a grupos numerosos sin vivienda; grupos armados ilegales que amenazan y amedrentan a la población, delincuencia común, entre otros.

En el año 2000, la Defensoría del Pueblo realizó un llamado urgente al Sistema de Naciones Unidas (SNU) para atender la crisis humanitaria y de derechos que había en un sector de Soacha, la Comuna 6, en donde se ha cometido el asesinato de jóvenes y en donde existen problemas de salud y desatención de la población en situación de desplazamiento forzado³⁷.

Como respuesta a este llamado, catorce agencias del SNU se organizaron como Mesa Interagencial, la cual se constituyó en el escenario de coordinación e incidencia política del SNU en Soacha. Este grupo de agencias reconoció la necesidad de una respuesta inmediata para proteger los derechos humanos, reducir la vulnerabilidad y atender las necesidades urgentes. Para ello se asumió una perspectiva integral, comprehensiva y multisectorial: la seguridad humana.

El enfoque de la seguridad humana permite ese abordaje integral requerido, que se fundamenta en las actividades previas del Sistema de Naciones Unidas en Soacha, potenciando el trabajo individual y coordinado de las agencias y adoptando como un objetivo implícito la aplicación de un enfoque integrado de Naciones Unidas (“UN as One”), para así lograr un verdadero impacto en la situación, acorde con las estrategias locales y nacionales y complementario a las experiencias previas y a los esfuerzos vigentes³⁸.

Con base en la experiencia de trabajo de las agencias y los diagnósticos existentes, se decidió priorizar la Comuna 6 de Soacha -Altos de Florida-, debido a su alto índice de personas en situación de desplazamiento y a la escasa intervención gubernamental y no gubernamental que se había producido en el pasado. Esta comuna, además, presenta un repunte en el número de personas que han

37 PNUD-IIDH: *Memoria del Taller Seguridad Humana en América Latina*, San José, Costa Rica, 17 y 18 de mayo de 2011 (en prensa).

38 OCHA: *Documento de proyecto*, Colombia.

establecido asentamientos en terrenos inseguros, o bien sin la debida claridad legal de pertenencia y titularidad de esas tierras; allí construyen sus humildes casas sin permisos ni estudios de suelos, lo que genera un riesgo inminente por eventuales desastres naturales o conflictos por la discusión de la titularidad de sus propiedades.

El enfoque de la seguridad humana se complementa y retroalimenta con los enfoques de género, diferencial y de derechos (véase Recuadro No. 13).

i. Vinculación de las tres libertades

En el territorio de Soacha se da una combinación de amenazas críticas y extendidas que afectan la seguridad, el desarrollo humano y los derechos humanos de la población, en especial de aquella más vulnerable. El proyecto de seguridad humana concebido por el grupo interagencial, liderado por OCHA, busca desarrollar un trabajo integral que tome en cuenta la situación de la población, de manera holística, y vincule las tres libertades: libertad para vivir sin miedo, libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir con dignidad.

Libertad para vivir sin miedo. La integridad física de las personas que habitan Soacha se encuentra amenazada por la existencia de grupos armados ilegales que intimidan, secuestran y reclutan forzosamente a la población, en particular a NNAJ. “Las estrategias de control social y territorial implementadas, tales como las amenazas de muerte y

La coordinación interagencial se refleja en una estructura de trabajo conjunto, reuniones periódicas y sesiones de capacitación.



los intentos de reclutamiento forzado y otros tipos de vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a los actores armados ilegales, han provocado desplazamientos individuales y masivos de carácter inter e intraurbano³⁹.

Por otro lado, en la zona se dan elevados índices de delincuencia común, los cuales están en aumento y se traducen en homicidios, hurtos callejeros y presencia de pandillas. La violencia de género es parte de la condición generalizada de inequidad de género que prevalece en la zona y que agrava la situación de inseguridad.

Además, los y las habitantes de Soacha también se ven amenazados por desastres naturales, comunes en la zona, principalmente debido a deslizamientos por las condiciones inestables del suelo donde están asentadas la mayoría de las viviendas. Este tipo de fenómeno ya ha cobrado vidas, destruido viviendas y dejado a muchas familias damnificadas en una grave situación de vulnerabilidad.

El proyecto aborda la libertad para vivir sin miedo mediante acciones para la prevención de la violencia, control del orden público, protección de líderes y familias desplazadas amenazadas y atención humanitaria de emergencia. Se focaliza en los grupos en situación de vulnerabilidad a quienes se les brinda asesoría jurídica y apoyo psicosocial; además se crea un comité (con participación activa de la sociedad civil) enfocado en temas como trata de personas, reclutamiento forzado de NNAJ, etcétera.

Libertad para vivir sin miseria. En Soacha la población en situación de desplazamiento y las familias receptoras registran los niveles más bajos de desarrollo humano. Según el Censo Nacional de 2005, 69% de su población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Las familias desplazadas carecen de medios para salir de la espiral de la pobreza por causa del desempleo y la falta de ingresos estables. El acceso a atención primaria en salud es limitado y la infraestructura hospitalaria en las zonas más remotas es precaria; también hay un acceso limitado a fuentes de agua potable y deficientes condiciones de saneamiento y de hábitos de higiene entre la población en situación de mayor vulnerabilidad. La inseguridad alimentaria y de nutrición, a su vez, es preocupante.

En 2005, el municipio tenía un déficit de 13.868 viviendas y cerca del 20% de las que había carecían de condiciones mínimas de habitabilidad y de acceso a servicios públicos básicos.

39 OCHA: *Situación humanitaria*, Municipio de Soacha, Departamento de Cundinamarca, octubre, 2010

Las personas más vulnerables son niños y niñas, víctimas de enfermedades respiratorias producidas por la erosión ambiental y la explotación no controlada de canteras, así como de otras enfermedades relacionadas con la inseguridad alimentaria y la falta de infraestructura sanitaria. La población desplazada, en especial las mujeres, ingresan a los cinturones de miseria y presentan dificultades tanto económicas como psicológicas.

El proyecto se ha propuesto una serie de actividades dirigidas a fortalecer la seguridad de la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la seguridad económica, particularmente de la población joven, y el mejoramiento de las condiciones de vivienda.

Libertad para vivir con dignidad. La población de Soacha vive en condiciones de exclusión, marginación, sin acceso a servicios básicos y con posibilidades limitadas de un futuro mejor, si no se realizan intervenciones integrales que trabajen sobre las causas y las consecuencias de las inseguridades humanas. Por eso, el proyecto persigue -en última instancia- garantizar los derechos humanos de la población que habita el Municipio de Soacha. Esta población se encuentra entre la más vulnerable: personas en situación de desplazamiento interno, mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, por ello es importante la adopción de los enfoques de derecho, de género y diferencial (véase Recuadro No. 13).

Las políticas públicas que el proyecto pretende impulsar buscan garantizar el respeto a los derechos de esta población en situación de vulnerabilidad. Además, es parte inherente del proyecto empoderar o habilitar a la población de Soacha para ser los y las protagonistas de su presente y de su futuro y para participar activamente en el diseño y ejecución de las políticas públicas aplicables a su territorio. Se pretende, en síntesis, garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos.

En la Tabla No. 7 aparecen los objetivos y los resultados previstos, en los cuales puede notarse la vinculación de las tres libertades.



Fotografía: Programa conjunto, Colombia

La perspectiva de género es transversal en el proyecto.

TABLA NO. 7
PROYECTO “POR UNA SOACHA MÁS HUMANA”: OBJETIVOS Y RESULTADOS PREVISTOS

Objetivos	Resultados previstos
1. Proteger a los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad de Soacha, enfocándose hacia las mujeres, personas en condición de desplazamiento y niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), a través del diseño e implementación parcial de cinco políticas públicas, y la conformación de mecanismos de seguimiento y veeduría social, con la participación activa de 2.200 personas.	1.1 Desarrollar instrumentos efectivos para la protección y asistencia de personas desplazadas internas con el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada (CMPAID), y conformar los respectivos mecanismos de veeduría ciudadana.
	1.2 Mejorar las condiciones de las mujeres a través de la promoción e implementación de la política pública de los derechos de las mujeres y género, en cooperación con las organizaciones locales de mujeres y las autoridades locales.
	1.3 Mejorar las condiciones de alta vulnerabilidad de los NNAJ en Soacha, a través de la implementación de la aprobada política pública de juventud.
	1.4 Mejorar los mecanismos de protección en seguridad de la salud a través de la formulación participativa del modelo de atención en salud, incluyendo una estrategia de implementación, de acuerdo con la Política Nacional de Salud.
	1.5 Mejorar los mecanismos de protección para la seguridad alimentaria y nutricional a través del diseño participativo del Plan Territorial para Soacha, incluyendo estrategias de implementación.
2. Mejorar la seguridad humana de 3.200 personas en condición de desplazamiento y comunidades receptoras de la Comuna 6 de Soacha, a través del empoderamiento comunitario y el acceso a servicios sociales de calidad, en las áreas priorizadas de salud, educación, protección, seguridad alimentaria y nutricional y vivienda.	2.1 Fortalecer las capacidades de 480 NNAJ para el mejor manejo de los riesgos e inseguridades a través de su empoderamiento.
	2.2 Preparar a 200 niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento interno para incorporarse al sistema formal escolar, a través de la implementación de una estrategia de educación flexible y del empoderamiento familiar.
	2.3 Empoderar a 500 familias para mejorar las condiciones de vivienda a través de la implementación de la estrategia de vivienda saludable.
	2.4 Empoderar a 500 familias para mejorar su seguridad alimentaria y nutricional, a través de un proceso de estabilización nutricional y autosuficiencia nutricional.

Elaborado con base en: OCHA: Propuesta de proyecto, Colombia, 2010.

ii. Abordaje de las dimensiones de la seguridad humana

Seguridad económica. La población de Soacha, en gran número en situación de desplazamiento, vive en condiciones de extrema pobreza y desempleo. Esto se ve agravado por su condición de municipio dormitorio y por su baja oferta de empleo, debido a su cercanía con Bogotá. Además, la zona es un corredor para el tráfico ilegal de todo tipo (bienes y personas). El proyecto buscará, con el impulso de cinco políticas públicas, mejorar las condiciones de vida de la población meta y crear fuentes de empleo y de generación de ingresos. Mediante el abordaje de las otras dimensiones de la seguridad humana, se logrará una mayor seguridad económica de la población.

Seguridad alimentaria. La población de Soacha carece de agua potable, hay altos índices de desnutrición y de mala alimentación. El proyecto pretende mejorar los mecanismos de protección para la seguridad alimentaria y nutricional a través del diseño participativo del Plan Territorial para Soacha, incluyendo una estrategia de implementación. Además, se empoderará a 500 familias para mejorar su seguridad alimentaria y nutricional a través de un proceso de estabilización y autosuficiencia nutricional.

Seguridad ambiental. La propensión de la zona a sufrir desastres naturales, como inundaciones, deslaves y deslizamientos, se ha agravado con la conformación ilegal de casi la mitad de los barrios de Soacha, la cual se ha realizado sin condiciones de infraestructura mínimas, como alcantarillado y acueducto. Además, la erosión ocasionada en gran parte por la explotación legal e ilegal del suelo, hacen que las comunas 4 y 6 sean sectores de alto riesgo de desastres naturales. El proyecto busca, a partir de una caracterización de las condiciones socio-ambientales y sanitarias del sector más vulnerable de la Comuna 6, mejorar las condiciones de vivienda a través de la implementación de la estrategia de vivienda saludable. Con base en esa caracterización, se diseñará y concertará una propuesta educativa, tecnológica y productiva, para mejorar las condiciones socio-ambientales y sanitarias, se formarán promotores comunitarios y se acompañará y dotará con material para el mejoramiento de 500 viviendas.

Seguridad de la salud. Como ya se dijo, en Soacha el problema de la salud es de carácter estructural. El acceso a la atención primaria es limitado y la mayoría de la población se encuentra fuera del Sistema General de Salud, además de que la infraestructura hospitalaria en las zonas más remotas es precaria. Hay acceso limitado a fuentes de agua potable y deficientes condiciones de saneamiento y de hábitos

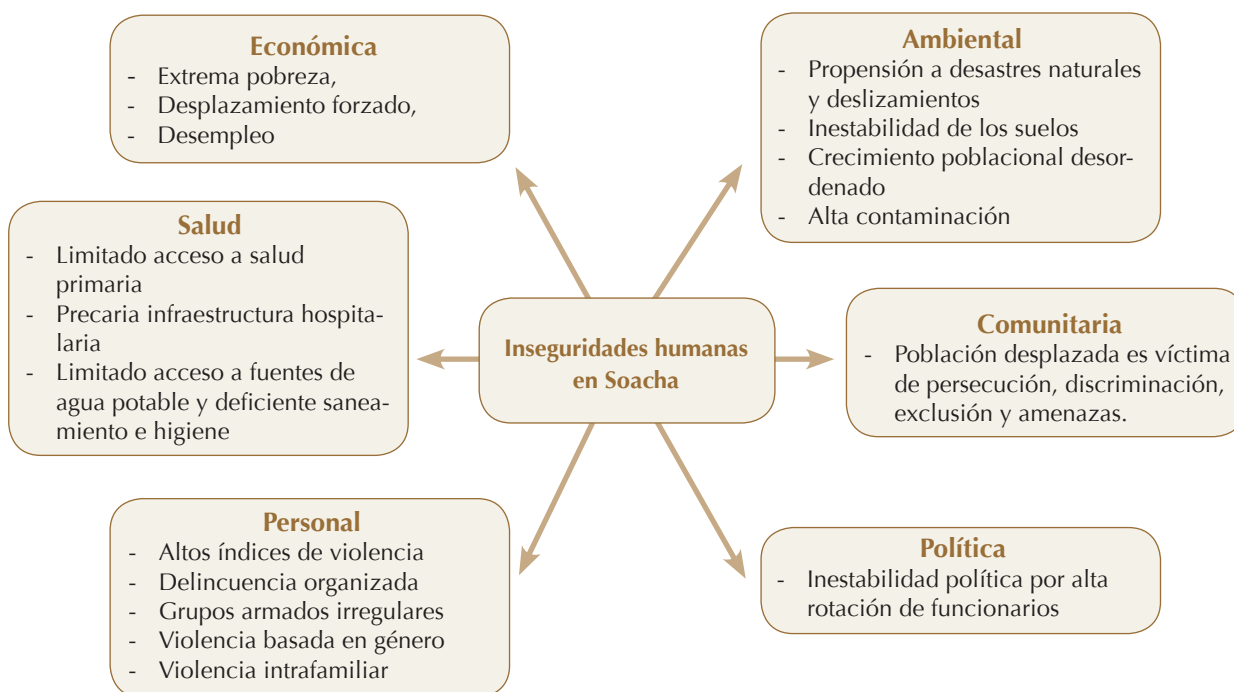
de higiene, lo que aumenta los riesgos de enfermedades respiratorias, diarreicas y de la piel. El proyecto pretende mejorar los mecanismos de protección en seguridad de la salud a través de la formulación participativa del modelo de atención en salud, incluyendo una estrategia de implementación, de acuerdo con la Política Nacional de Salud.

Seguridad personal. Para atender los problemas de inseguridad ciudadana, pandillas, grupos armados irregulares, violencia basada en el género, violencia intrafamiliar y maltrato infantil, el proyecto creará de un comité municipal, en el marco de la política nacional de creación de espacios departamentales y municipales de coordinación, desde el cual se permitirá articular a nivel territorial los planes, proyectos y programas nacionales en la prevención, investigación y judicialización de los delitos del reclutamiento y la trata de personas. También se implementará una estrategia de prevención de reclutamiento y vinculación de NNAJ a grupos armados ilegales, mediante el programa el “Golombiao”, que utiliza el fútbol para promover la coexistencia y la resolución pacífica de conflictos, con la participación de la comunidad, instituciones y la población juvenil. Además, se prevé la creación de un sistema único de información sobre violencia de género.

Seguridad comunitaria. El problema central que aborda el proyecto son las condiciones de vida de la población desplazada, la cual es víctima de persecución, discriminación, exclusión, amenazas a su vida e integridad física y psicológica, así como de sus familiares. El proyecto prevé el diseño de políticas públicas para mejorar las condiciones de la población en situación de desplazamiento. Se pretende, además, lograr seguridad jurídica para las familias que se encuentran en posesión precaria de los terrenos donde se han asentado. El desplazamiento forzado ha afectado de manera particular a mujeres, niños y niñas, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que son los grupos meta a los cuales se dirige con especial énfasis el proyecto.

En el Gráfico No. 5 se resumen las dimensiones de la seguridad humana para las cuales se han diseñado estrategias de intervención.

GRÁFICO No. 5
COLOMBIA: DIAGNÓSTICO DE LAS PRINCIPALES INSEGURIDADES EN SOACHA



iii. Los principios

Centrado en las personas

- El bienestar de las personas y sus derechos es la parte central del proyecto; este ha sido diseñado tomando en cuenta las perspectivas de la población con la cual se definió la estrategia del programa. El proceso no ha estado exento de obstáculos, pues fue necesario lograr la confianza de la población para que fuera parte esencial del proyecto, no solo como beneficiaria sino en calidad de protagonista. El reconocimiento del proyecto como un medio para alcanzar la seguridad humana, a mediano y largo plazo, es vital para despertar el sentido de apropiación por parte de la población.
- El proyecto ha tomado en cuenta las características específicas de los diferentes grupos meta a los que está dirigido y de quienes es preciso que participen activamente en sus diferentes etapas:
 - Grupos en situación de vulnerabilidad con características comunes: mujeres en general; niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo social y que han sido excluidos del circuito educativo oficial de primaria y secundaria; mujeres, niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar.

- Grupos en situación de vulnerabilidad con características específicas: personas desplazadas por la violencia; mujeres en situación de riesgo o amenaza; personas jóvenes reclutadas forzosamente, o amenazadas con serlo, por grupos armados al margen de la ley; NNAJ integrantes de pandillas o en riesgo de serlo; grupos indígenas y afrodescendientes; personas campesinas, agricultoras, familias y comunidades que viven en riesgo latente por desastres naturales en Altos de La Florida.
- La ciudadanía, entendida como los y las habitantes de esas comunidades y vecindarios, quienes se encuentran en constante riesgo de conflictividad vecinal por problemas de tierra, en ausencia de titulación, por ser víctimas de delitos cada vez más violentos y por riesgo de ser víctimas de desastres naturales, especialmente deslizamientos de tierra.

RECUADRO No. 13

POR UNA SOACHA MÁS HUMANA: ENFOQUES TRANSVERSALES

Enfoque de derechos: Se refiere al derecho de las personas de acceder en igualdad de oportunidades a una vida digna, siendo el Estado el principal garante de ello. El proyecto se ha estructurado desde el reconocimiento de los derechos; el principio de “abajo hacia arriba” que se traduce en el fortalecimiento del gobierno local para que -mediante políticas públicas diferenciadas- se garantice el acceso a los derechos de todas las personas; el precepto de que las personas beneficiarias deben ser tratadas como ciudadanas de primera, aunque estén en situación de mayor riesgo debido a los problemas vecinales, a la irregularidad legal por falta de títulos de sus viviendas y a la inestabilidad de los suelos donde se ubican.

Enfoque de género: “La igualdad de género o igualdad entre mujeres y hombres se refiere al disfrute en pie de igualdad por varones y mujeres de cualquier edad e independiente de su orientación sexual, de los derechos, bienes socialmente valorados, oportunidades, recursos y recompensas. Igualdad no implica que mujeres y hombres sean idénticos, sino que el disfrute de sus derechos y oportunidades no estarán determinados, ni limitados, por el hecho de haber nacido mujer o varón” (IASC, 2008). El proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad (ECOSOC).

Enfoque diferencial: Método de análisis, actuación y evaluación que considera las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desplazamiento, situación de discapacidad u otras vulnerabilidades para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria. Involucra las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales como sujetos de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital: niñez, juventud, adultez y vejez (Adaptado de Glosario de términos, Ministerio de la Protección Social, República de Colombia).

- Como producto de la reflexión y del trabajo interagencial, se definieron los siguientes enfoques transversales que derivan del principio de que las personas son el centro del proyecto: enfoque de derechos, enfoque de género y enfoque diferencial (véase Recuadro No. 13).
- Tanto en los objetivos del proyecto como en las acciones previstas, se establece el empoderamiento de la población como un objetivo a lograr y como un medio que permitirá desarrollar las diferentes actividades.

Multisectorial

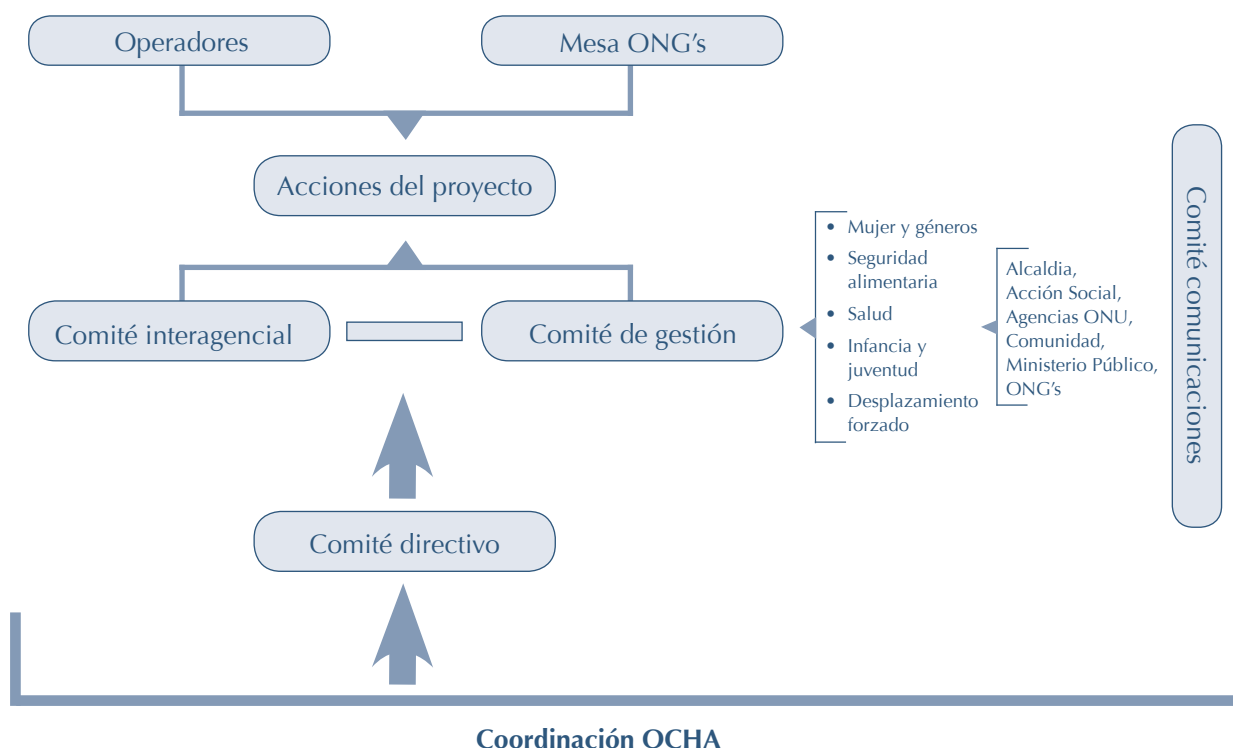
- Se cuenta con una perspectiva amplia de los actores participantes en las diferentes etapas del proyecto; así por ejemplo:
 - El gobierno local: Alcalde de Soacha y funcionarios y funcionarias de los diferentes departamentos y comités municipales.
 - El gobierno regional: Unidad Territorial de Cundinamarca.
 - Autoridades nacionales: Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Agencia Presidencial para la Acción Social.
 - Representantes de la sociedad civil, ya sean grupos organizados (de mujeres, de jóvenes, de personas en situación de desplazamiento interno) o no, incluyendo familias.
 - Otros actores, por ejemplo, las personas que afirman ser propietarias de los terrenos donde se han asentado algunas familias -particularmente en situación de desplazamiento interno- en condiciones precarias. Ese conflicto llevó inclusive a la constitución de una mesa vecinal que tiene previsto conformarse como una asociación de vivienda en Altos de Florida, con el objetivo de resolver el conflicto y proyectar soluciones futuras de vivienda e instalación de servicios públicos, como agua potable, electricidad, mejoramiento de caminos, entre otros.
- Trabajo interagencial. El proyecto de seguridad humana es el resultado del trabajo interagencial realizado en Soacha con anterioridad. Ese trabajo, que reúne a ocho agencias del SNU y es coordinado por OCHA, se ha enfocado específicamente a lograr un proyecto que se nutra de la metodología particular de la seguridad humana; por ello se han realizado talleres, sesiones periódicas y diferentes actividades de reflexión, dirigidas a garantizar el trabajo

integrado del equipo interagencial. Una contribución significativa la realiza el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), cuya oficina regional se encuentra en Bogotá, que asesora en la metodología de la seguridad humana y elabora el diagnóstico “Valoración de la Seguridad Humana”, mediante la realización de encuestas y entrevistas a los y las pobladores de Soacha y a las autoridades relevantes.

Además, el grupo interagencial ha constituido una estructura de coordinación para facilitar el trabajo conjunto. Esta estructura tiene como ejes la comunicación y la coordinación para que los enfoques (de género, diferencial y de derechos) y la perspectiva de seguridad humana estén claros para todas las personas que integran el equipo. Como lo ilustra el Gráfico No. 6, se cuenta con diversos comités:

- Comité Directivo: integrado por el coordinador residente humanitario de Naciones Unidas en Colombia, un representante de la Agencia Presidencial para la Acción Social, el gobernador de Cundinamarca y el Alcalde de Soacha, cuyas funciones son de toma de decisiones, de abogacía y seguimiento político al proceso.
- Comité de Gestión que maneja las cinco líneas del programa: mujer y género, seguridad alimentaria, salud, infancia y juventud, y desplazamiento forzado, se encarga de la parte técnica del seguimiento, aprueba el cronograma, acompaña y moviliza.
- Comité interagencial: conformado por los grupos focales de las ocho agencias del SNU.
- Comité de comunicaciones: conformado por personas de la comunidad que ayudan a determinar las necesidades de información y los medios que se utilizarán.

GRÁFICO No. 6
PROYECTO DE SOACHA: COORDINACIÓN DEL TRABAJO INTERAGENCIAL



Fuente: Presentación en el Taller sobre seguridad humana, San José, Costa Rica, 17 y 18 de mayo 2011.

Integral

- El proyecto se formula sobre la base de la identificación de las amenazas, inseguridades y vulnerabilidades de la población de Soacha. Se toman en cuenta las diferentes dimensiones de la seguridad humana, en particular la seguridad económica, ambiental, alimentaria, de la salud, personal y comunitaria.
- Además, tiene como punto de partida los diagnósticos previos con enfoque territorial, en los que se identificaron las causas estructurales de los principales problemas que se propone combatir o mitigar, como objetivos generales, así como a las comunidades y poblaciones metas.
- Una vez identificadas todas las causas de violencia estructural, pobreza y exclusión en sus modalidades de amenazas e inseguridades a combatir, este proyecto definió estrategias de

mitigación de efectos a corto y mediano plazo y políticas públicas con más proyección a largo plazo, como políticas sectoriales referidas a mujeres, jóvenes y personas desplazadas en Soacha.

Contextualizado

- El proyecto se basa en diagnósticos específicos de la zona o prevé la formulación de los mismos.
- Las actividades propuestas se enmarcan en el Plan de Desarrollo Municipal (*Soacha para Vivir Mejor 2008-2011*), lo cual garantiza el compromiso del gobierno local por facilitar, acompañar y complementar las actividades. A nivel nacional, las actividades propuestas en el objetivo 1 (ver Tabla No. 8), responden a las prioridades del gobierno nacional de fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad a nivel local, a través de la formulación de políticas públicas que también se vienen desarrollando nacionalmente.
- Por tratarse de un programa con especial énfasis en la población en situación de desplazamiento del municipio de Soacha, existe un marco institucional y jurídico que exige la ejecución de acciones desde el gobierno nacional, alineadas con las actividades propuestas en el proyecto, para apoyar el mejoramiento de las condiciones de seguridad humana de la población más vulnerable y en situación de desplazamiento en los sectores de salud, educación, vivienda y protección.

Enfoque hacia la prevención

- El eje fundamental del proyecto es la formulación de políticas públicas que garantizarán, a mediano y largo plazo, la institucionalización de las acciones previstas para proteger y empoderar a la comunidad de Soacha. Este es un elemento que asegura el enfoque en la prevención más que en la intervención tardía.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Alcaldía de Soacha para atender los problemas más inmediatos de los grupos en situación de vulnerabilidad (personas desplazadas, NNAJ, personas indígenas y afrocolombianas), para lo cual se aprovecharán las instancias, secretarías, mesas y comités de esos grupos de personas ya instaurados.
- Se prevé el fortalecimiento de la organización comunal en Soacha: los grupos organizados de mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento son los interlocutores de las agencias involucradas en el proyecto.

iv. Las estrategias protección-empoderamiento

Están presentes en el diseño del proyecto y de sus actividades.

La protección se garantizará mediante el fortalecimiento institucional de las autoridades locales (Alcaldía de Soacha) y la creación de diferentes instancias y mesas para atender a la población más vulnerable: en situación de desplazamiento, mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas y personas afrocolombianas. Al haber Secretarías Técnicas temáticas, se presenta la posibilidad de potenciar los temas y el enfoque de la seguridad humana de manera institucionalizada. Además, se impulsarán cinco políticas públicas con sus respectivos recursos materiales y humanos, dirigidas a las siguientes áreas: mujer y género, juventud, infancia, seguridad alimentaria y desarrollo económico incluyente. Tres de esas políticas (mujer, juventud, infancia) ya cuentan con apoyo institucional y se busca aprobarlas por medio de acuerdos del Concejo Municipal, y no solo por Decreto del Alcalde, para garantizar su sostenibilidad con independencia de las elecciones municipales.

Un riesgo en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad local es la alta movilidad de funcionarios municipales, lo cual se presenta como un desafío para la buena marcha del proyecto, el involucramiento de las autoridades locales y su sostenibilidad.

El empoderamiento de las personas jóvenes es uno de los ejes del proyecto.



Por su parte, el empoderamiento de la población ha sido puesto en práctica desde el diseño del proyecto, al consultar con los diferentes grupos organizados de Soacha. Asimismo, se prevé la creación de veedurías sociales, mecanismos de control ciudadano de las acciones públicas, lo cual convierte también a la población meta en vigilante del cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto. El objetivo 2 del proyecto visualiza el empoderamiento de la comunidad como un medio para identificar las vulnerabilidades y las estrategias para fortalecer las capacidades de respuesta por parte de la población.

En síntesis, el empoderamiento es, a la vez, un fin y un medio para el logro de los objetivos del proyecto.

IV. Algunas lecciones aprendidas



Los tres proyectos integran la tríada de la seguridad humana: seguridad (en el sentido tradicional), desarrollo humano, y derechos humanos. Son proyectos interdisciplinarios y desarrollan los principios de la seguridad humana: esto es, centrado en las personas, multisectorial, integral, contextualizados y orientados a la prevención.

Estas iniciativas enfrentan los diversos retos que amenazan la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas, y que a su vez integran las tres libertades características del concepto de seguridad humana.

A través de los ejemplos prácticos que han sido someramente reseñados, se puede apreciar la “protección de la esencia vital de las vidas humanas de las amenazas críticas y extendidas” que forma parte del concepto de seguridad humana y su relación con conceptos similares, como la noción de proyecto de vida desarrollado por la CIDH y otras instancias. De los proyectos de Perú y El Salvador -ya concluidos- es posible extraer ejemplos, ya citados, de cómo la población logra concebir sus perspectivas de vida de manera más optimista, con un panorama amplio de posibilidades futuras, tanto personales como comunales. Las personas sienten más claramente que se han apropiado de su destino y, en ese sentido, más “seguras” desde una perspectiva amplia e integral.

A continuación se destacarán algunos aspectos clave que pueden considerarse lecciones aprendidas, o más bien aciertos y desafíos, para una mayor promoción de la seguridad humana en América Latina.

A. La identificación de las amenazas a la seguridad humana

RECUADRO NO. 14

PASOS PARA DESARROLLAR EL PROCESO DE VALORACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA DEL UNCRD

Paso 1.

Allanar el terreno. Se refiere a la selección del territorio donde se aplicará el proceso de valoración y el procedimiento para definir las dimensiones de la seguridad humana que se constituirán en el énfasis de la misma.

Paso 2.

De la teoría a la práctica. Una vez comprendidos los conceptos de seguridad humana, este paso detalla las herramientas y procedimientos que permiten llevar a la práctica el proceso de valoración en seguridad humana, a través de la aplicación de la encuesta a hogares y funcionarios públicos y los talleres con comunidades.

Paso 3.

Analizar los resultados. Luego de la recolección de la información en campo, se procede a realizar un análisis de los datos a través de un modelo metodológico.

Paso 4.

Difundir la información. Es muy importante dar a conocer a las autoridades y la comunidad las conclusiones del proceso y su utilidad para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Fuente: Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional: Seguridad humana: una forma de promover el desarrollo, Memoria Seminario-Taller, Colombia, s. f., p. 6.

Desde el inicio, los tres proyectos se nutren de las necesidades y perspectivas de las personas. Se realizan diagnósticos, consultas y estudios de línea de base que son los antecedentes de los proyectos. En estos diagnósticos o estudios se determinan las amenazas críticas y extendidas y se toma en cuenta la perspectiva de la población beneficiaria, ya sea mediante consultas, encuestas u otros medios.

Además, en los tres países, los proyectos de seguridad humana son el resultado de iniciativas previas con las cuales se logra recabar información valiosa acerca de las principales inseguridades en determinadas comunidades. En estas iniciativas previas participan distintas agencias, lo cual es un antecedente importante de trabajo interagencial, propio del enfoque de la seguridad humana.

Así, en El Salvador desde 1998 se había iniciado un análisis de las causas de la violencia y la ejecución del Programa “Hacia la construcción de una sociedad sin violencia”, en el cual participaron diversas agencias. En Perú, el Equipo de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE) -compuesto por diversas agencias- ya había trabajado de manera conjunta tras la emergencia que se presentó en el año 2004, debido a heladas y tormentas de nieve. Este es un antecedente importante pues permitió

tener un diagnóstico preliminar que facilitó la formulación del proyecto ejecutado en Puno y Cusco. En Colombia, las agencias de Naciones Unidas iniciaron su trabajo en Soacha a partir del 2004. La coordinación interagencial ha sido una necesidad para optimizar el trabajo en la zona, el cual se articuló con la formulación de la “Estrategia Integral de Acción para la Garantía de los Derechos de la Población en Soacha”. El proyecto de seguridad humana está integrado en su totalidad a esa estrategia y ha sido producto del trabajo conjunto interagencial.

No obstante, de los tres proyectos el único que está en vías de realizar un proceso específico de identificación de las amenazas a la seguridad humana es el de Colombia. Esto está explicado en el Manual de Seguridad Humana de la Unidad de Seguridad Humana (Fase 1 para diseñar un programa de seguridad humana), y consiste en analizar, mapear e identificar las amenazas a la seguridad humana con la amplia participación de la población meta⁴⁰. Asimismo, el UNCRD ha diseñado una metodología para la valoración de la seguridad humana, la cual permite “identificar el tipo de amenazas que enfrenta una población o grupo de personas determinados, definir su grado de vulnerabilidad, es decir su capacidad o incapacidad para enfrentar las amenazas, y conocer además las estrategias utilizadas para hacer frente a situaciones difíciles”⁴¹ (véase Recuadro No. 14). El UNCRD está apoyando al equipo interagencial de Colombia en la realización de una valoración de seguridad humana, que permitirá al proyecto contar con un diagnóstico de la situación de seguridad humana en Soacha y posibilitará, además, la realización de estudios de evaluación e impacto que muestren los niveles de cambio en la seguridad humana de la población beneficiaria del proyecto.

Los proyectos de Perú y El Salvador no han contado con una metodología específica que permita conocer la situación de (in)seguridad humana de la población en el territorio específico de ejecución del proyecto. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los diagnósticos y estudios de base de ambos proyectos sí revelan las principales amenazas a la seguridad humana.

40 United Nations Trust Fund for Human Security: *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*, p. 15.

41 Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional: *Seguridad humana: una forma de promover el desarrollo*, Memorias Seminario-Taller, Colombia, s.f., p. 5.

B. Concentración en el ámbito local

Los tres proyectos se concentran en ámbitos locales, regionales o municipales de un territorio determinado; esto es coherente con el enfoque de seguridad humana que, al privilegiar la centralidad de las personas, requiere una identificación de las amenazas o vulnerabilidades en un contexto determinado y dependiendo de sus necesidades concretas, las cuales se relacionan estrechamente con la situación socioeconómica, el género, la condición étnica, etcétera.

Como lo señala un informe nacional sobre desarrollo humano elaborado desde la perspectiva de la seguridad humana, las personas asentadas en un lugar determinado no sufren las mismas vulnerabilidades que aquellas obligadas a desplazarse; las mujeres enfrentan diferentes retos que los hombres, las poblaciones rurales y urbanas, los grupos étnicos, las personas con discapacidades, las personas jóvenes y viejas, todas perciben las complejidades de la seguridad humana en diferentes formas⁴². El ámbito local es, entonces, un espacio concreto desde el cual pueden diagnosticarse las amenazas críticas y extendidas y diseñar estrategias de prevención, de atención y de resiliencia.

El UNCRD, que ha trabajado ampliamente en la seguridad humana desde la perspectiva local, señala las siguientes premisas de las cuales parte su enfoque en lo regional o local:

- La integración de la seguridad humana a las estrategias de desarrollo regional de los gobiernos locales asegura que se consideren la vulnerabilidad y las amenazas de índole económica, ambiental, social y cultural de la población.
- Las amenazas y riesgos trascienden lo local y, por ende, muchas respuestas deben ser integradas, colectivas y puestas en marcha en colaboración, involucrando a todos los actores relevantes de la región. Entender mejor las interrelaciones e interdependencias entre la seguridad, las personas y los territorios, y abordar la seguridad desde un marco de integración regional aumenta las oportunidades de mejorar la gobernanza territorial y de lograr un desarrollo regional sostenible.

42 UNDP: *Security with a Human Face. Challenges and Responsibilities*, Afghanistan National Development Report, UNDP, Islamic Republic of Afghanistan, 2004, p. 49.

- Los gobiernos locales y regionales, en un contexto de políticas de descentralización y autonomía local, tienen un protagonismo creciente en la planeación y el desarrollo de programas que mejoren las condiciones de seguridad humana en los territorios.
- El fortalecimiento de las capacidades en los gobiernos regionales y locales (distrital, departamental, municipal y local) es un importante instrumento para integrar la seguridad humana en los procesos de desarrollo.
- Las valoraciones de la seguridad humana deben complementar las estrategias en curso tendientes a la reducción de la pobreza y el desarrollo regional, a través de su aporte al análisis de la vulnerabilidad, tanto de los hogares como de las comunidades, y de la capacidad de los niveles local y regional para tratar estos problemas⁴³.

Los tres proyectos son buenos ejemplos de cómo estas premisas han sido tomadas en cuenta de manera implícita o explícita:

- Manejar y prevenir los riesgos de los desastres naturales es abordado en el Perú desde dos poblaciones específicas (Puno y Quispicanchi), con las cuales se trabaja la integralidad de las vulnerabilidades y amenazas para crear la cultura de prevención, más que de limitación de daños o de atención. Se puede apreciar, desde los ámbitos locales, la estrecha relación de las diferentes dimensiones de la seguridad humana: ambiental, alimentaria, económica, personal, comunitaria y de las estrategias de protección y empoderamiento.
- El combate a la violencia (inseguridad ciudadana) que se propuso el proyecto de El Salvador, lo hizo desde la perspectiva regional (Sonsonate), considerando la multidimensionalidad de las vulnerabilidades (no solo las relacionadas con la seguridad personal) y su interrelación, en alianza con las alcaldías y con las comunidades, y con un amplio espectro de actividades dirigidas a diferentes dimensiones de la seguridad humana.
- De manera similar, tratar las inseguridades de las personas en condición de desplazamiento interno en Colombia supone un territorio en particular (Soacha y específicamente Comuna 6) donde

43 Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional: *Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá, 2009, p. 27.

se aborda no solo a la población que se asentó en el territorio sino también a la receptora. Se involucra a la institucionalidad local y regional desde las múltiples perspectivas que supone la seguridad humana.

C. La sostenibilidad: procesos más que proyectos

La sostenibilidad puede verse desde cuatro enfoques⁴⁴: la institucionalización de los principales aspectos de la iniciativa de seguridad humana, la incidencia en políticas públicas, el sentido de apropiación por parte de la comunidad beneficiaria y la consecución de recursos adicionales para dar seguimiento a la iniciativa.

Desde el punto de vista de la **institucionalización**, los tres proyectos reflejan diversos ejemplos de cómo han incorporado, desde su inicio, a autoridades locales y nacionales con el fin de fortalecerlas y de asegurar que sean parte del proceso y que puedan incluir en su quehacer las buenas prácticas desarrolladas por los proyectos de seguridad humana. Así, se crean unidades de trabajo municipales en El Salvador; en Perú, las Alcaldías y Municipios beneficiarios han asumido el aprendizaje y sensibilización del cambio de cultura sobre prevención, protección y gestión de riesgos por desastres naturales y han configurado comités para su ejecución, y además se ha fortalecido el actuar de los CDDC; mientras, en Colombia, se trabaja con las secretarías municipales y con diferentes autoridades nacionales. En este sentido se pueden apreciar avances significativos hacia la sostenibilidad de los procesos, aunque su institucionalización será determinada por un estudio específico que pueda valorar -a mediano y largo plazo- si efectivamente las instituciones nacionales y regionales incorporaron los aportes del proyecto de seguridad humana.

La **incidencia en políticas públicas** es otra forma de sostenibilidad. En El Salvador se dan algunos ejemplos en este sentido, como la aprobación de políticas municipales de convivencia y seguridad ciudadana o la territorialización de la Política Nacional de la Mujer en Sonsonate, entre otros. También es importante resaltar que la contraparte del proyecto es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia de carácter consultivo, encargada de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad pública y que la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PRE-PAZ) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que fue relanzada en mayo de 2010, apunta hacia el involucramiento de las comunidades en la prevención de la violencia y la solución de los problemas que les afectan, en coordinación con los diferentes

44. Hitomi, Kubo: *op. cit.*, p. 69.

gobiernos municipales. Esto es coherente con los logros del proyecto, que se ha basado en el fortalecimiento de las capacidades locales, la dinamización y recuperación de los espacios públicos y la prevención de la violencia infanto-juvenil.

En el proyecto de Perú, el INDECI ha incorporado el sistema de alerta temprana en una propuesta nacional que se espera sea aprobada próximamente. Asimismo, los resultados del proyecto servirán de insumo para el plan de descentralización que el país está estudiando actualmente.

En Colombia, la aprobación de cinco políticas públicas es parte de los objetivos del proyecto que está en su fase inicial de ejecución.

Además el proyecto se gesta desde las políticas existentes y se plantea cómo ampliarlas o mejorarlas.

RECUADRO No. 15 EL TEJIDO SOCIAL

“El tejido social es todo eso que tenemos en común quienes pertenecemos a una comunidad, es todo lo que nos une, que nos hace ser lo que somos y sentirnos parte de una misma cultura, de una misma tradición, en cierta forma es lo que nos hace ser nación. Un tejido social fuerte es sinónimo de solidaridad, de saberse protegido ante los embates de las adversidades, es contar con nuestros familiares y con nuestros vecinos y vecinas, y no solo en caso de tragedias.

La más portentosa y hermosa de las funciones estatales es la protección y fortalecimiento del tejido social. Su fortaleza se mide a nivel micro, en las relaciones entre la gente, en el respeto a las reglas del juego, a los derechos de los demás. Su fortaleza es condición necesaria para construir un ambiente propicio para la creación de metas comunes y beneficiosas para las grandes mayorías nacionales”.

Tejada Holguín, Ramón. “Tejido social que se desgasta”. En: Perspectiva ciudadana, <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=7064>

El **sentido de apropiación** por parte de la población beneficiaria se pudo apreciar ampliamente en las entrevistas y visitas de campo, en especial en los dos proyectos ya concluidos, Perú y El Salvador. Los tres proyectos hicieron del empoderamiento de la población su fin último y también el medio para ejecutar las diferentes actividades. Las personas fueron capacitadas, se fortalecieron las organizaciones comunitarias, fueron interlocutores en diferentes momentos de los proyectos, se integraron en diversos foros y momentos de los mismos (como parte de las brigadas de salud, en las reuniones con los alcaldes, en los comités o mesas de juventud, etc.). En gran medida sintieron los proyectos como propios, se identificaron con ellos al sentir impactos positivos en su vida diaria (más preparados para afrontar las amenazas de diferente tipo). Como lo afirmaron varias de las personas entrevistadas en El Salvador, el proyecto ayudó a fortalecer el “tejido social” (véase Recuadro No. 15).

En cuanto a la gestión de **recursos adicionales** para dar seguimiento a los proyectos, aspecto que aplicaría a los ya finalizados de Perú y El Salvador, únicamente para Perú se logró que la Unión Europea financiara un proyecto complementario de alerta temprana

que finalizó en diciembre de 2010, lo cual permitió a PNUD dar continuidad a la iniciativa, pero trabajando con otras comunidades y en otras localidades de Cusco.

La sostenibilidad, desde una perspectiva integral, pasa por estos cuatro enfoques; lograrlos todos sería lo ideal, sin embargo, no siempre es posible. Lo importante es no hacer depender la sostenibilidad únicamente de los recursos adicionales (de la cooperación internacional). Si bien ninguno de los tres proyectos de seguridad humana tiene afianzado su seguimiento, un análisis pormenorizado de sus impactos a nivel de la institucionalización, la incidencia en políticas públicas y el sentido de apropiación por parte de las poblaciones beneficiarias, revelaría aspectos importantes de la sostenibilidad, no dependiendo ya únicamente de la cooperación internacional.

La experiencia demostrada por las tres experiencias refleja que el enfoque de seguridad humana supone, más que proyectos aislados, la realización de procesos. El enfoque de seguridad humana es una metodología y una forma de abordar la realidad que toma en cuenta múltiples factores para llegar a las amenazas críticas y extendidas que afectan a una población determinada.

El apoyo que brinda el UNFTHS, por un plazo de dos años aproximadamente, es una oportunidad para iniciar los procesos y lograr mayor seguridad humana en un territorio determinado, los cuales, sin embargo, no deberían necesariamente depender únicamente de financiamiento adicional, sino de la consolidación del enfoque de la seguridad humana en el análisis y solución de las amenazas críticas y extendidas. Esto supone cambiar la visión de los proyectos tradicionales hacia la visión de los “procesos” de seguridad humana, que requieren de la interdisciplinariedad y la multidimensionalidad.

D. El trabajo interagencial

El enfoque de seguridad humana incentiva el trabajo interagencial, interdisciplinario e intersectorial. Esto es coherente con la visión de integralidad y de procesos de la seguridad humana. Inclusive, se va más allá del trabajo “coordinado” para promover el trabajo “integrado”; es decir aquel que se da cuando “los actores se funden entre sí y crean algo nuevo, donde cada parte toma en consideración el conjunto de las partes” (véase la analogía de “ensalada vs. sopa”, en el Recuadro No. 1).

El trabajo aislado y en compartimentos estancos, es decir en espacios delimitados, cerrados e incomunicados -aún muy común en la región- tiene impactos limitados, puede duplicar esfuerzos, cansar a la población meta y generar solo compromisos puntuales y a corto plazo por parte de las autoridades locales y nacionales.

Actualmente la seguridad humana no es un mandato de ninguna agencia ni instancia gubernamental. Este es un reto importante, pues son escasos los enfoques integradores tanto de agencias internacionales como de instituciones gubernamentales. Cada agencia trabaja según su mandato y cada institución pública según su competencia o la del Ministerio al cual se adscribe.

Desde el ámbito de las Naciones Unidas -que son las entidades receptoras de los fondos del UNFTHS-, se desarrollan programas conjuntos entre diversas agencias, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, la iniciativa “Delivering as One” -que propugna por una acción más coordinada por parte de Naciones Unidas bajo los principios de un líder, un presupuesto, un programa, una oficina-; sin embargo, el trabajo conjunto aún es incipiente y, por ello, retador. La dificultad real radica en la falta de experiencia y la ausencia de procesos metodológicos (el “know-how”) que faciliten el trabajo interdisciplinario⁴⁵.

Aunque ha habido avances en el proceso de integración de la seguridad humana al Sistema de Naciones Unidas, es evidente que no es suficientemente conocido y difundido, aun dentro del propio sistema.

45 Tadjbakhsh, S.: “Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan”, en: *Les Études du CERI, Centre d'études et de recherches internationales*, Sciences Po, Nº 117-188, septiembre, 2005, p. 7.

Los procedimientos tradicionales de Naciones Unidas no facilitan el trabajo interagencial, pues cada agencia debe responsabilizarse de resultados y actividades concretas. El presupuesto aprobado por UNFTHS se divide entre las agencias ejecutoras del proyecto, según las responsabilidades asumidas; esto provoca complejidades administrativas y de manejo gerencial del proyecto. En Colombia, por ejemplo, solamente el proceso de recolección de firmas de cada una de las agencias participantes demoró más de tres semanas, y fue después de este momento cuando se depositaron los fondos a cada agencia. Al no existir un presupuesto único, sino segmentado por agencia, se torna más difícil tomar decisiones que agilicen la ejecución o bien que redistribuyan el presupuesto, en caso de situaciones especiales o nuevas necesidades.

En Perú, las agencias con oficinas locales en Cusco tuvieron mayor involucramiento en todas las etapas del proyecto, pues contaban con personal propio ubicado en esas oficinas y ampliamente comprometido. En el caso de las otras agencias participantes, que contrataron consultores para tareas concretas, el nivel de cohesión no fue igual. En Colombia, lograr un adecuado trabajo interagencial ha sido un objetivo a lograr; el grupo de ocho agencias que ejecutan el proyecto se reúne periódicamente, y así se han desarrollado talleres de capacitación y de reflexión en forma constante, y se ha constituido una estructura de coordinación con división de funciones y responsabilidades para facilitar la toma de decisiones y la ejecución y asegurar la aplicación de los enfoques transversales y de la perspectiva de seguridad humana (véase Gráfico No. 6).

Para los tres proyectos, el enfoque de la seguridad humana ha sido un impulso para generar sinergias. Un elemento clave ha sido la designación de un equipo o de una persona encargada de la coordinación. En los tres casos esa coordinación ha sido ejemplar y de alto compromiso y visión. Le correspondió, entre otros aspectos, una responsabilidad inicial que normalmente no tienen otros proyectos, como lo es sentar las bases conceptuales y operativas del enfoque de seguridad humana, el cual no estaba claro en ninguna de las agencias (como se verá en el siguiente punto).

Es evidente que el enfoque de seguridad humana aún no está integrado al Sistema de Naciones Unidas y se carece de suficiente conocimiento sobre el mismo. El enfoque es una manera de fortalecer la coordinación interagencial pero, si no se incorpora a lo interno de las Naciones Unidas, no pasará de ser una experiencia positiva pero aislada.

E. El escaso conocimiento del enfoque de seguridad humana y de sus instrumentos metodológicos

Aunque los proyectos fueron planteados, desde su diseño, con el enfoque de la seguridad humana, los equipos coordinadores tenían poco conocimiento acerca del enfoque de la seguridad humana y de sus instrumentos metodológicos. Si bien actualmente la Unidad de Seguridad Humana cuenta con un Manual (*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*), este es de fecha reciente (posterior a los proyectos de Perú y El Salvador) y el proceso de divulgación y capacitación apenas ha empezado. Por ello, los equipos coordinadores han contado con escaso apoyo para la aplicación del enfoque de la seguridad humana.

Por ejemplo, el equipo de Perú dedicó un tiempo importante del inicio del proyecto para capacitarse en esa metodología y sus integrantes han expresado que no contaron con instrumentos metodológicos que les facilitara el proceso y que les permitiera medir -desde la perspectiva de la seguridad humana- los logros alcanzados.

En Colombia el equipo interagencial pidió el apoyo del UNCRD, que ha acumulado experiencia en la metodología de la seguridad humana, particularmente desde la perspectiva local. Este organismo se ha encargado de desarrollar una valoración de la seguridad humana, a lo cual ya se hizo referencia, mediante la realización de encuestas a la población beneficiaria y entrevistas a las autoridades locales, que servirá de insumo y de línea de base para el proyecto de Soacha. Se espera que la colaboración con UNCRD enriquezca la ejecución del proyecto y también posibilite la visibilidad y promoción de la perspectiva de la seguridad humana.

El proyecto de El Salvador no utiliza el concepto “seguridad humana” en su presentación dentro del país. A nivel nacional, se denomina y se conoce como “Fomento de la convivencia y seguridad ciudadana” o, simplemente, proyecto de seguridad ciudadana. En Perú el uso del concepto es limitado al equipo interagencial. Existe

muy escasa promoción del concepto de seguridad humana, aunque ambos proyectos aplicaron su enfoque y perspectiva.

Las autoridades locales y nacionales así como la población beneficiaria tampoco utilizan el concepto. Si bien en el proyecto de Perú la Coordinación y los representantes de las agencias explicaron los esfuerzos que realizaron para incorporar el concepto y el enfoque de seguridad humana de manera transversal, de las entrevistas realizadas a las comunidades y personas beneficiarias no logró percibirse que tal concepto fuera utilizado con claridad y entendimiento.

La promoción del enfoque de la seguridad humana debió ser parte de las estrategias de empoderamiento de la población, a la cual ese enfoque visualiza como actores activos e integrales.

Situación diferente se da en Colombia, donde el equipo interagencial, coordinado por OCHA, ha puesto especial interés en el abordaje específico de la seguridad humana, ha realizado varios talleres de capacitación, recibe la colaboración metodológica de UNCRD, y utiliza plenamente el concepto de seguridad humana tanto en el trabajo de coordinación interagencial como en su relación con las autoridades y la población meta.

Si bien el uso o no del concepto no es tan relevante como la aplicación del enfoque de la seguridad humana, llama a la reflexión la escasa promoción del concepto. Esto podría deberse a que no es conocido o aceptado por el medio, como en el caso de El Salvador donde “seguridad ciudadana” es un tema de primer orden tanto para el gobierno como para el mismo PNUD⁴⁶. En el Informe de Desarrollo Humano para Centroamérica -ya citado- se reconoce que el concepto de seguridad ciudadana es mucho más restringido que la seguridad humana, y se afirma que este se ocupa únicamente de una de las dimensiones de la seguridad humana: la seguridad personal. Sin embargo, también se afirma que, a pesar de que solo se ocupa de esta dimensión, la seguridad ciudadana tiene tal centralidad y urgencia que la coloca sobre cualquiera de las otras dimensiones de la seguridad humana, de acuerdo con el contexto centroamericano⁴⁷. No obstante, el proyecto de El Salvador abordó, en la práctica, varias dimensiones de la seguridad humana -no únicamente la seguridad

46 En este sentido, véase PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

47 *Ibidem*.

personal- y ese es, justamente, uno de los factores que lo convierten en un buen ejemplo de aplicación del enfoque de seguridad humana.

Por otro lado, la resistencia a utilizar el concepto de seguridad humana puede provenir de la creencia de que se trata de un concepto muy amplio, como efectivamente lo es. Mucho se ha escrito sobre el concepto de seguridad humana desde una perspectiva amplia (abarcando tanto la libertad para vivir sin miedo como la libertad para vivir sin miseria) como restringida (que incluye solo la libertad para vivir sin miedo)⁴⁸ y no parece fácil llegar a un consenso.

En el párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a examinar y definir el concepto de seguridad humana⁴⁹. En marzo de 2010, el Secretario General de Naciones Unidas emitió un informe sobre el tema⁵⁰ en el cual se sistematizan los avances en el mundo y los elementos del concepto. Posteriormente, el 14 de julio de 2010, la Asamblea General tomó nota de los esfuerzos para definir la noción de seguridad humana y reconoció la necesidad de continuar con su discusión y de lograr un acuerdo sobre la definición en la Asamblea General⁵¹. Adicionalmente, se han celebrado dos debates temáticos en el marco de sendas Asambleas Generales (el 22 de mayo de 2008 y el 14 de abril de 2011, respectivamente). A pesar de todos estos esfuerzos, no se ha llegado a un acuerdo sobre el concepto de seguridad humana.

Sin embargo, como se ha mencionado en este documento, la seguridad humana más que un concepto estático o que una metodología para la realización de proyectos específicos, es un enfoque de la(s) realidad(es). Implica un cambio de paradigma, pues persiste la tendencia de visualizar la seguridad únicamente como ausencia de conflicto y desde la perspectiva del Estado, así como el

48 Para un análisis de los argumentos en contra del concepto de seguridad humana y los contra-argumentos, véase: Jolly, Richard and Ray, Deepayan Basu: *The Human Security Framework on National Development Reports, UNDP, NHDR Occasional Paper 5*, United Nations Development Programme, 2006

49 Naciones Unidas: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Asamblea General, Sexagésimo periodo de sesiones, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

50 Naciones Unidas: *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, Asamblea General, Sexagésimo cuarto periodo de sesiones, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701, 8 de marzo de 2010.

51 United Nations: *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*, General Assembly, Sixty-fourth session, A/64/L.61, 14 July 2010.

trabajo aislado o en el marco de coordinaciones puntuales con poca sostenibilidad.

Justamente este es el reto para América Latina: apropiarse del enfoque de la seguridad humana como una herramienta que puede promover la visión multidimensional e integral de las amenazas que afectan a las personas en diferentes contextos. Según diversos estudios, los dos grandes retos de la región tienen que ver con la desigualdad y la violencia. América Latina y el Caribe constituyen la región más desigual del mundo, donde se presentan los más altos niveles de violencia delictiva. Derivada de estos dos grandes retos, emana una gran cantidad de amenazas. La seguridad humana es un enfoque que permite el abordaje integral de cada de ellas, como lo han demostrado los tres proyectos citados como ejemplos.

F. Recomendaciones

1. El enfoque de seguridad humana fortalece la gestión local -como ha sido demostrado con los ejemplos de los tres proyectos reseñados en este documento-; permite abordar de manera integral las distintas amenazas a las cuales se enfrenta una población en un territorio determinado y diseñar las estrategias que se dirigen a las causas y a las manifestaciones de las amenazas. Por ello, es importante divulgar ampliamente este enfoque y sus resultados concretos.
2. Si bien el ámbito local ha demostrado ser un escenario adecuado para la aplicación del enfoque de seguridad humana, es importante no perder de vista el impacto en políticas no solo locales sino nacionales, para garantizar la sostenibilidad del enfoque y su naturaleza de proceso, más que de proyecto aislado.
3. Además de la difusión del enfoque de seguridad humana y de la manera cómo ha sido aplicado, se debe adaptar al contexto de América Latina y el Caribe el *Manual de Capacitación en Seguridad Humana de la Unidad de Seguridad Humana*, aprovechando para ello otras herramientas metodológicas como las desarrolladas por el UNCRD. Esta es una manera de poner al alcance de gobiernos, agencias, ONG y otros actores los instrumentos metodológicos que facilitan la aplicación del enfoque de seguridad humana. En este sentido, es de utilidad la elaboración de protocolos prácticos sobre el enfoque de la seguridad humana que faciliten su aplicación y desde diversas perspectivas: gobierno, ONG, agencias internacionales, etcétera.
4. Realizar actividades de capacitación y sensibilización sobre el enfoque o perspectiva de seguridad humana, dirigidas a diversos sectores: gobierno, ONG, comunidades, Sistema de Naciones Unidas, entre otras instancias.
5. Incorporar el enfoque de seguridad humana en el trabajo del Sistema de Naciones Unidas, desde el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), capacitando y sensibilizando a sus funcionarios y funcionarias, promoviendo sus ventajas para el abordaje integral de problemas en contextos específicos y para promover el trabajo integrado y la visión de las Naciones Unidas como sistema (acorde con el planteamiento de “UN as One”).

6. Diseñar e implementar estrategias de monitoreo y evaluación desde la perspectiva del enfoque de seguridad humana, más que únicamente la evaluación de las actividades de cada uno de los componentes de los proyectos.
7. Contar con diagnósticos sobre las principales inseguridades humanas en los diferentes contextos de la región.
8. Promover alianzas con los medios de comunicación para dar a conocer el enfoque de la seguridad humana y su utilidad para responder a los retos de la región.

Bibliografía

Alkire, S.(2003): *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.

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (2007): *Caja de Herramientas: Manual para realizar procesos de valoración en Seguridad Humana*, Oficina para América Latina y el Caribe, Bogotá.

_____ (2009): *Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá.

_____ (s.f.): *Seguridad humana: una forma de promover el desarrollo*, Memorias Seminario-Taller, Colombia.

Comisión de la Seguridad Humana (2003): *La Seguridad Humana Ahora*, Nueva York.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005): Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio (Fondo, Reparaciones, Costas).

_____ (1999): Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre (Fondo).

Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (2009): *Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana*, 5ª revisión, 12 de mayo de 2009.

Jolly, R. and Ray, Deepayan B. (2006): *The Human Security Framework on National Development Reports*, UNDP, NHDR Occasional Paper 5, United Nations Development Programme.

Kubo, H. (2010): *Human Security Regional Training Workshop for Central America and the Caribbean Region*, Human Security Unit (HSU-OCHA), UNDP Costa Rica and the Inter-American Institute of Human Rights (IHR), San José.

Naciones Unidas (2005): *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, Asamblea General, Sexagésimo período de sesiones, A/RES/60/1, 24 de octubre.

_____ (2008): *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, Sexagésimo tercer período de sesiones, 13 de agosto, A/63/274.

_____ (2010): *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/64/701, 8 de marzo.

_____ (2005): *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Asamblea General, Quincuagésimo noveno período de sesiones, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

Nef, J. (2002): “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile, UNESCO, Chile.

OCHA (2010): *Propuesta de proyecto*, Colombia.

_____ (2010): *Situación humanitaria*, Municipio de Soacha, Departamento de Cundinamarca, Colombia.

PNUD (2010): *Ficha de la experiencia*, El Salvador.

_____ (1994): *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994, Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Humano*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

_____ (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia.

PNUD/OEA (2010): *Nuestra democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Fondo de Cultura Económica, México.

Tadjbakhsh, S. (2005): “Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan”, en: *Les Études du CERI*, Centre d’études et de recherches internationales, Sciences Po, N° 117-188, septiembre.

_____ (2010): *Training Manual*, Human Security Regional Training for the sub-region of Eastern Africa, Human Security Unit, Nairobi.

Tejada Holguín, R. (s.f.), "Tejido social que se desgasta", en: *Perspectiva ciudadana*, <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=7064>

The Ministry of Foreign Affairs of Japan (2010): *Evaluation on Multilateral ODA: The United Nations Trust Fund for Human Security*, Summary, March, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/2009/pdfs/hsf.pdf>

UNDP (2004): *Security with a Human Face. Challenges and Responsibilities*, Afghanistan National Development Report, UNDP, Islamic Republic of Afghanistan.

UNDP, UNICEF, ILO, PAHO/WHO (2007): *Interagency Project: "Fostering Coexistence and Citizen Security in Sonsonate"*, Full Proposal for the Human Security Trust Fund.

UNETE (2006): *Desastres naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos*, Documento de Proyecto, UNFTHS Proyecto #UDP-SA-05-020.

United Nations (2010): *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*, General Assembly, Sixty-fourth session, A/64/L.61, 14 July.

United Nations System in Peru (2009): *Natural Disasters in Peru: Limiting Damages and Preventing Risks*, Final Report, UNFTHS #UDP-SA-05-020, March.

United Nations Trust Fund for Human Security (s.f.): *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*, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1117678>

Varios (2010): *Carta acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), la Alcaldía Municipal de Sonsonate, la Alcaldía Municipal de Sonzacate y la Alcaldía Municipal de Acajutla*, El Salvador, septiembre.

Visitas de campo

El Salvador: 18 y 19 de noviembre de 2010.

Colombia: 25 a 28 de enero de 2011.

Perú: 1 a 3 de febrero de 2011.

