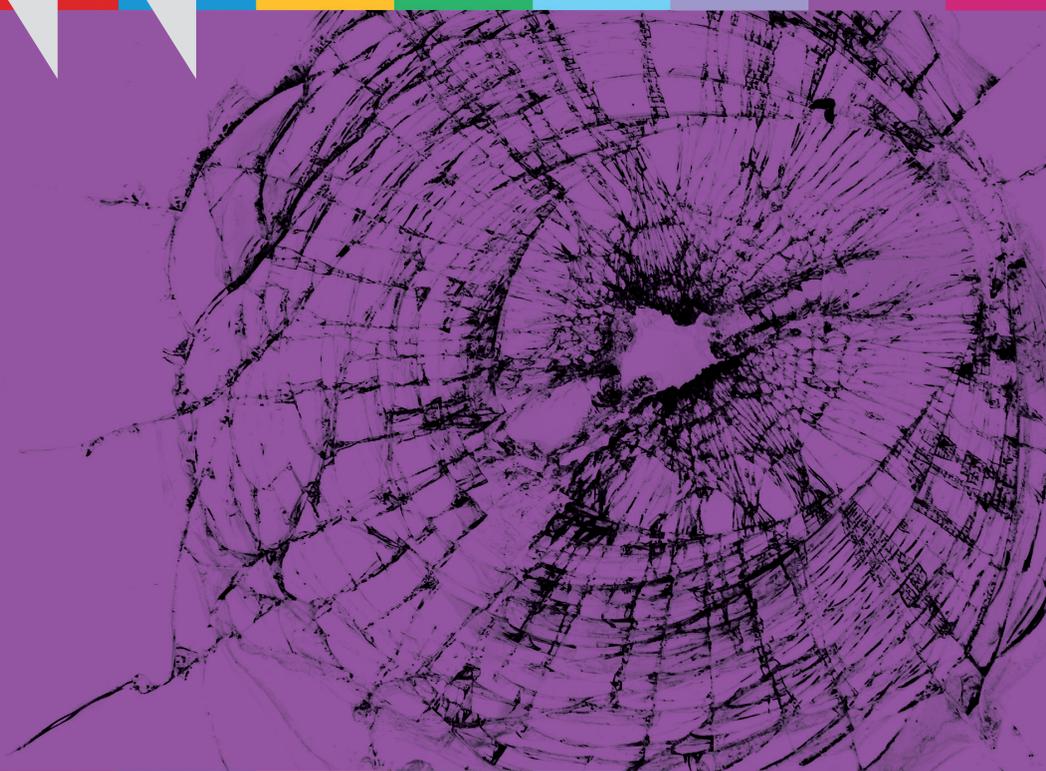




Conflictos y fragilidad

Reducir la violencia armada: Hacer posible el desarrollo



Reducir la violencia armada

HACER POSIBLE EL DESARROLLO



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE es un foro único en el que los Gobiernos de treinta democracias trabajan juntos para hacer frente a los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. Asimismo, la OCDE está a la cabeza de los esfuerzos para comprender y ayudar a los Gobiernos a responder a nuevos desarrollos y preocupaciones como la gobernabilidad corporativa, la economía de la información y los retos ligados al envejecimiento de la población. La Organización proporciona un escenario donde los gobiernos pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Méjico, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas toma parte en el trabajo de la OCDE.

La Editorial de la OCDE (OECD Publishing) difunde ampliamente los resultados del trabajo de la Organización en recogida de estadísticas y en investigación en temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y estándares acordados por sus miembros.

Este documento se ha publicado bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la OCDE. Las opiniones expresadas en él, así como los argumentos utilizados, no reflejan necesariamente la postura oficial de la Organización o de los Gobiernos de los países miembros.

Publicado originalmente por la OECD en inglés y francés bajo los títulos, respectivamente:

Armed Violence Reduction: Enabling Development
Réduire la violence armée, permettre le développement

© 2009 OECD

Todos los derechos reservados.

© 2010 Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) para la edición en español.

Publicado por acuerdo con la OECD, París. La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original es responsabilidad de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

Portada: *Irochka/Dreamstime.com*

La fe de erratas de las publicaciones de la OCDE está disponible en: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Se permite la copia, descarga o impresión de contenidos de la OCDE para uso propio, así como la inclusión de extractos de las publicaciones de la OCDE, base de datos y productos multimedia en documentos, presentaciones, blogs, páginas web y materiales de enseñanza, siempre y cuando, se haga una adecuada mención a la OCDE como fuente y dueña del copyright. Las solicitudes para pedir permiso para fotocopiar partes de este material para uso público o comercial, deben dirigirse directamente a Copyright Clearance Center (CCC) a la dirección de correo electrónico: info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), a la dirección de correo electrónico contact@cfcopies.com.

Presentación

Es un placer para nosotros hacer la presentación de este documento de políticas sobre reducción de la violencia armada, que ha sido elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico – Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE-CAD).

740.000 personas mueren cada año como resultado de la violencia armada, lo que a su vez, obstaculiza gravemente poder lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este documento de políticas sobre reducción de la violencia armada, preparado tras dos años de trabajo a través de un proceso apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Reino Unido, entre otros miembros, ayudará a la comunidad de actores que trabajan en desarrollo a entender la dinámica de la violencia armada y qué podemos hacer para abordar esta cuestión.

El Secretario General de Naciones Unidas presentará un informe sobre los vínculos entre la violencia armada y el desarrollo en la Asamblea General a finales de 2009. A su vez, la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, que compromete a los 103 Estados signatarios a lograr reducciones medibles de la violencia armada, supone un impulso político adicional. Este documento de la OCDE, proporciona un soporte práctico a esas iniciativas al exponer cómo buenas palabras se pueden convertir en buenos programas que ayuden a reducir la violencia armada de forma global.

El documento esboza un número de tendencias emergentes relevantes. Existe un vínculo cada vez más estrecho entre conflicto y crimen. La existencia de violencia armada es un reto serio en muchos países que no están en conflicto. El aumento de las poblaciones jóvenes en el Sur y la aparición de espacios urbanos sin ley y de bandas juveniles son cada vez más, realidad en muchas partes del mundo. Junto con esto, existen vínculos cada vez más estrechos entre la seguridad local, nacional, regional y global, como por ejemplo, a través del tráfico de drogas, de armas o de personas.

Los donantes han prestado relativamente poca atención a estas cuestiones en comparación a la que se presta al conflicto o a la guerra. Además de esto,

la mayoría de las organizaciones de donantes están preparadas para dar respuestas a nivel nacional, pero no a nivel local o regional.

El documento proporciona la metodología que ayuda a los donantes a hacer frente a los retos señalados anteriormente. Se apoya en marcos y enfoques teóricos existentes y en las lecciones aprendidas en materia de reforma del sector de la seguridad y de prevención del conflicto y del crimen. La novedad de este documento es que se centra en las víctimas y en los actores de la violencia armada, así como en el entorno institucional y cultural propicio al florecimiento de la violencia. Creemos que este enfoque más amplio proporcionará una orientación útil a la hora de afrontar las causas profundas de la violencia armada y las motivaciones de los que la emplean.

El documento proporciona indicaciones útiles para la programación y la evaluación. Muestra el valor de combinar distintas metodologías de análisis, incluyendo los análisis de salud pública, para tener un mejor acceso a la información y comprender mejor la visión de las personas. El documento también presenta dos enfoques principales: la programación directa, dirigida a prevenir y reducir la violencia armada, y la programación indirecta, según la cual se adaptan estrategias e intervenciones sectoriales existentes para tener en cuenta los factores de riesgo conocidos que contribuyen a la violencia armada. Además, el documento destaca los beneficios que pueden obtenerse al hacer converger los esfuerzos en el campo del desarrollo, de la política, de la acción militar, del orden público y de la diplomacia.

Animamos a los asesores políticos a todos los niveles y al personal que trabaja en terreno en países con problemas de violencia armada, a que lean y asimilen este documento. Esto ayudará a apuntalar el trabajo cada vez más importante de la OCDE en materia de reducción de violencia armada, que acogemos con satisfacción y apoyamos.

Kathleen Cravero
Asistente del Director
y Administrador de
la Oficina de Prevención
y Recuperación de Crisis
Programa de Desarrollo de Naciones
Unidas

Moazzam Malik
Director de la división
para Naciones Unidas, conflicto
y cuestiones humanitarias
Departamento para el Desarrollo
Internacional del Reino Unido

Sumario

Este documento de la OCDE explica por qué los responsables de las políticas de desarrollo y las agencias de cooperación deberían fijarse como objetivo la prevención y reducción de violencia armada, y para eso sugiere un enfoque integral y de varios niveles. Describe:

- *Cómo la violencia armada debilita el desarrollo tanto en situaciones de conflicto como de post-conflicto o de no conflicto.*
- *Las pautas y las tendencias emergentes en materia de violencia armada, incluyendo los solapamientos crecientes entre crimen y conflicto, y los fallos resultantes en los programas.*
- *Cómo las agencias de desarrollo en terreno pueden combinar diferentes métodos de análisis y diferentes respuestas programáticas para lograr intervenciones más eficaces para prevenir y reducir la violencia armada.*
- *Cómo los enfoques emergentes de prevención y reducción de violencia armada (RVA) sirven a objetivos más amplios de construcción de Estado, construcción de paz y de desarrollo, al centrarse explícitamente en el fortalecimiento de la legitimidad y la resiliencia de las relaciones Estado-sociedad.*
- *La necesidad de reforzar respuestas tipo “todo-el-gobierno” (whole-of-government) que sincronizan los esfuerzos de los actores de desarrollo, políticos, militares, diplomáticos y de seguridad.*

En general, el documento señala cómo los programas están evolucionando para responder a los escenarios emergentes de subdesarrollo e inseguridad. Esto sirve de base para el futuro desarrollo de directrices operativas y programáticas para la reducción de la violencia armada.

Este documento de medidas fue concebido, en primer lugar, para los donantes del CAD-OCDE y las agencias de desarrollo, tanto a nivel sede como a nivel terreno. Muchas de las ideas y de los enfoques son igualmente relevantes para los funcionarios de los países en desarrollo y para las ONGs.

Agradecimientos

Esta publicación ha sido realizada por la Red de trabajo sobre Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo (CPDC) de la OCDE-CAD, bajo la dirección de Rory Keane y de sus colegas de la Secretaría de la OCDE. La documentación y la redacción fueron a cargo del Grupo Seguridad y Desarrollo (SecDev Group) y del equipo de Control de Armas Pequeñas (Small Arms Survey), y su elaboración se llevó a cabo a través de un proceso consultivo que incluyó la preparación de un documento marco, dos consultas regionales y varias rondas de revisiones con los Estados miembros del CPDC y un equipo de expertos independientes.

Los principales autores de la publicación son Deirdre Collings (SecDev), Rafal Rohozinski (SecDev) y Robert Muggah (Small Arms Survey). Las aportaciones sustanciales y el apoyo editorial fueron proporcionados por Pamela Scholey, Jennifer Hazen, Tore Rose y Keith Krause. Un número de expertos independientes también realizó contribuciones al presente documento, de entre los que cabe mencionar a Jarat Chopra, Luis Duque, Jazna Lazervic, Hugo van der Merwe, Willy Nindorera, Christina Powell, Robert Scharf, Chris Stevenson, Noel Stott, Ilona Szabo y a Phil Williams. Nuestro agradecimiento, en particular, al grupo de trabajo formado por los copresidentes Camilla Sugden y Kate Joseph (DFID), y Paul Eavis y al equipo de la Oficina para la Prevención y la Recuperación de Crisis del PNUD (BCPR). Gracias en especial a los expertos independientes del equipo de revisión, muchos de los cuales realizaron importantes aportaciones al documento: Mary Anderson, Paddy Barron, Jeremy Brickhill, Alexander Butchart, James Cockayne, Daniel Luz, Mark Etherington, Maximo Halty, Bjorn Holmberg, Adele Kirsten, Karen Landgren, Andrew McLean, David Meddings, Julie Myers, Eleanor O’Gorman, Nikkos Passas, Ted Paterson, Eugenia Piza-Lopez, Jorge Restrepo, Hans Risser, Jonathan Sandy, Claire Scheurer, Frances Stewart y Brian Thomson. El trabajo del equipo de redacción también se vio beneficiado por las aportaciones proporcionadas por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Desarrollo del CPDC de la OCDE. Nuestro agradecimiento también al personal de la OCDE Margarete Jacob, Carola Miras y Stephanie Coic, así como a PAC por la preparación de esta publicación.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen ejecutivo | 13 |
| Introducción | 21 |
| Capítulo 1. ¿Qué es la violencia armada? | 27 |
| 1.1 Los impactos y costes de la violencia armada para el desarrollo | 28 |
| 1.2 Características clave de la violencia armada | 31 |
| 1.3 Principales causas: factores estructurales e inmediatos | 33 |
| Capítulo 2. Tendencias en violencia armada y carencias en los programas ... | 35 |
| 2.1 Factores globales que inciden en las tendencias en violencia armada | 37 |
| 2.2. Las carencias en las políticas y los programas de desarrollo | 40 |
| Capítulo 3. Prevención y Reducción de Violencia Armada (RVA) y la Óptica de la Violencia Armada | 45 |
| 3.1 Las lecciones aprendidas que configuran la RVA | 46 |
| 3.2 La óptica de la violencia armada: Una visión estratégicamente integrada .. | 50 |
| 3.2.1 Los cuatro elementos centrales: las personas, los actores, los instrumentos y las instituciones | 52 |
| 3.2.2 Los cuatro niveles: local, nacional, regional y global | 57 |
| Capítulo 4. Análisis: aplicar la óptica de la violencia armada | 61 |
| 4.1 Adaptar y combinar los métodos de análisis existentes | 63 |
| 4.1.1 Hacer más sensibles a la RVA los instrumentos existentes | 63 |
| 4.1.2 Combinar los instrumentos existentes en torno a la óptica de la violencia armada | 63 |
| 4.1.3 Herramientas de futuro y nuevas fuentes de datos | 72 |
| 4.1.4 Explorar las lagunas de información y las fuentes adicionales de datos ... | 73 |
| 4.2 Principios emergentes de buenas prácticas para los diagnósticos | 75 |
| 4.3 Consecuencias para el seguimiento y la evaluación | 76 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 5. Implicaciones y Modos de Programación | 79 |
| 5.1 Implicaciones para la programación: Ampliación de horizontes | 80 |
| 5.2 Modos de programación en RVA | 91 |
| 5.2.1 La programación indirecta: sensible e inclusiva | 92 |
| 5.2.2 La programación directa | 93 |
| Próximos pasos propuestos | 112 |
| Anexo A. La RVA y otras prioridades del CAD-OCDE | 113 |
| A.2. Construcción de paz y prevención de conflictos | 115 |
| A.3. La RVA y la reforma del sistema de seguridad | 117 |
| Anexo B | 119 |
| Anexo C. Ejemplos adicionales de programación indirecta | 121 |
| Bibliografía | 129 |
| Organizaciones (universidades, centros de investigación y ONG) | 141 |
| Organizaciones internacionales | 142 |
| | |
| Gráficos | |
| Gráfico 0.1 Orientaciones del CAD-OCDE: Carencias en la definición de políticas y programas | 26 |
| Gráfico 3.1 La óptica de la violencia armada | 51 |
| | |
| Tablas | |
| Tabla 4.1 Comparación entre los análisis de conflicto y el enfoque de salud pública | 68 |
| Tabla 4.1 Comparación entre los análisis de conflicto y el enfoque de salud pública (<i>continuación</i>) | 69 |
| Tabla 5.1 Salud y educación: Ejemplos de subcomponentes en programación indirecta | 94 |
| Tabla B.1 Ejemplos de instrumentos regionales para la RVA | 119 |
| Tabla C.1 Reducción de la pobreza: Ejemplos de subcomponentes de programas indirectos | 122 |
| Tabla C.2 Gobernabilidad (sin incluir la RSS): Ejemplos de subcomponentes en programación indirecta | 123 |
| Tabla C.3 Reforma del Sistema de Seguridad y programación indirecta de RVA: Ejemplos de subcomponentes de RVA | 125 |
| Tabla C.4 Medio ambiente: Ejemplos de subcomponentes de RVA en programación indirecta | 127 |

Cuadros

| | | |
|-------------|--|-----|
| Cuadro 0.1 | RVA, eficacia de la ayuda e implicaciones para la construcción de Estado | 24 |
| Cuadro 1.1 | La violencia armada obstaculiza el logro de los ODM | 30 |
| Cuadro 1.2 | Violencia armada y mujeres: Cargando con las consecuencias | 32 |
| Cuadro 2.1 | Jóvenes armados y los riesgos demográficos de la violencia armada | 39 |
| Cuadro 2.2 | Violencia armada en situaciones postconflicto | 41 |
| Cuadro 2.3 | Falta de fondos para la prevención de conflictos en Haití | 43 |
| Cuadro 3.1 | Preguntas preliminares para entender las necesidades de seguridad de las personas | 53 |
| Cuadro 3.2 | Preguntas preliminares para comprender las motivaciones de los que perpetran la violencia, y sus factores de riesgo | 55 |
| Cuadro 3.3 | Preguntas preliminares sobre la oferta y la demanda de armas | 56 |
| Cuadro 3.4 | Preguntas preliminares para comprender el entorno institucional | 58 |
| Cuadro 3.5 | Sincronización de esfuerzos de “todo-el-gobierno” | 60 |
| Cuadro 4.1 | Muchos diagnósticos, pero falta de coherencia | 64 |
| Cuadro 4.2 | La óptica de la violencia armada y las fuentes de datos | 65 |
| Cuadro 4.3 | Los enfoques de salud pública para localizar los riesgos de violencia armada | 67 |
| Cuadro 4.4 | La aplicación de encuestas en el sur de Sudan | 71 |
| Cuadro 4.5 | Herramientas para operaciones, análisis y sensibilización: Los Sistemas de Información Geográfica | 74 |
| Cuadro 4.6 | Indicadores de seguimiento de un programa de RVA de la iniciativa Viva Rio en Brasil | 77 |
| Cuadro 5.1 | Combinar la prevención del conflicto y de la violencia en Brasil, Colombia, y Bangladesh | 80 |
| Cuadro 5.2 | RVA de base comunitaria: Desarme de abajo arriba en Somalilandia | 82 |
| Cuadro 5.3 | Instrumentos globales y regionales relevantes para la reducción de violencia armada | 84 |
| Cuadro 5.4 | La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala | 86 |
| Cuadro 5.5 | Estrategias de seguridad nacional y “ciudadana” en Jamaica y Brasil | 89 |
| Cuadro 5.6 | Utilización de información empírica para movilizar la acción gubernamental en materia de violencia armada en El Salvador | 90 |
| Cuadro 5.7 | Programación directa de RVA en Brasil | 95 |
| Cuadro 5.8 | Programación de base comunitaria, vista a través de la óptica de la violencia armada | 98 |
| Cuadro 5.9 | Comunidades Seguras: Un enfoque de RVA prometedor | 99 |
| Cuadro 5.10 | Programas de RVA urbana, vistos desde la óptica de la violencia armada | 101 |
| Cuadro 5.11 | La reducción de la violencia armada en un contexto urbano: El caso de Medellín | 102 |
| Cuadro 5.12 | El Banco Mundial: Apoyo a la RVA liderada por el municipio | 105 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Cuadro 5.13 | Programas para bandas juveniles y jóvenes-en-situación-de riesgo, desde una óptica de violencia armada | 108 |
| Cuadro 5.14 | Los jóvenes con armas como población objetivo en el Caribe | 109 |
| Cuadro 5.15 | OMS: Estrategias prometedoras para reducir la incidencia y los efectos de la violencia | 110 |
| Cuadro 5.16 | La necesidad de un seguimiento a largo plazo de las iniciativas de prevención | 111 |

Resumen ejecutivo

La incidencia de los conflictos violentos y de las muertes en combate ha descendido en los últimos años, pero no así el número de personas muertas por *violencia armada*. Aproximadamente 740.000 personas mueren a causa de la violencia armada cada año. La mayoría de estas muertes tienen lugar en países que no están afectados por conflictos. Sus causas son los homicidios y la violencia interpersonal.

La violencia armada incluye el uso o la amenaza de uso de armas para causar heridas, muerte o daño psicológico, lo que obstaculiza el desarrollo. Para los gestores públicos, la perspectiva de la violencia armada ofrece una visión más amplia que la del simple conflicto armado, al incluir las situaciones crónicas de *crimen violento* y de *violencia interpersonal*. Esto se debe a que la violencia armada en situaciones de no conflicto puede tener un efecto tan relevante en la seguridad y el desarrollo como el que tiene en las sociedades que sufren la guerra.

Los costes humanos y en términos de desarrollo de la violencia armada son enormes. La violencia armada puede destruir vidas y medios de vida, dificultar la provisión y el acceso a educación, salud, y otros servicios sociales, producir desplazamientos masivos de personas y restringir la movilidad, la inversión y el comercio. Asimismo, puede obstaculizar la gobernabilidad, fomentar economías ilícitas y núcleos informales de poder, destruir el capital social y humano y alimentar ciclos de violencia, pobreza y exclusión socio-política. En última instancia, la violencia armada hace imposible el desarrollo y dificulta el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Supone además costes económicos importantes en términos de pérdidas de productividad y de bienestar, costes que alcanzan cientos de miles de millones de dólares.

La violencia armada es igualmente una *amenaza para la seguridad*. La inseguridad real y percibida que produce la violencia afecta a los hogares, a las comunidades locales, a los países y a las regiones. Arruina los esfuerzos para garantizar la seguridad global. Los actores de la violencia armada son de muchos tipos –incluyen a criminales, militantes, insurgentes, miembros de bandas mafiosas, grupos de autodefensa y terroristas, y a individuos, en algunos casos, miembros de la policía, del ejército o de fuerzas de seguridad

privada. Y mientras que los que emplean la violencia armada y sus víctimas son principalmente hombres jóvenes, la violencia armada, de hecho, afecta a todos: a jóvenes y mayores, ricos y pobres, hombres y mujeres, niños y niñas.

Tendencias en violencia armada y carencias en los programas

Al centrarnos en la violencia armada se ponen de relieve tendencias emergentes en inseguridad que están desdibujando las líneas divisorias entre conflicto armado y crimen, fragilidad y estabilidad, y los distintos niveles de la seguridad: comunitaria, nacional, regional y global. Son ejemplos de dichas tendencias:

- La incidencia de la violencia armada en muchos países que no están en conflicto excede a la de ciertos países en guerra.
- Hay vínculos cada vez mayores entre conflicto sociopolítico y crimen en ciertos países y ciudades.
- Las sociedades que salen de un conflicto armado tienden a experimentar índices de violencia armada más altos que los esperados.
- La violencia armada está aumentando en ciudades y países que se están urbanizando rápidamente.
- Están apareciendo y expandiéndose unos espacios sin ley, particularmente en situaciones de fragilidad y de fracaso del Estado.
- Hay una colusión de intereses entre actores estatales y grupos y empresas criminales.

Estas pautas emergentes de violencia armada son un síntoma de procesos globales más complejos que están interactuando para transformar las condiciones básicas de la seguridad y del subdesarrollo en todo el mundo. Ejemplo de ello son el debilitamiento relativo de las instituciones nacionales en relación con la estabilidad macroeconómica global y la confianza financiera; el creciente empoderamiento de los actores no estatales; la rápida e incontrolada urbanización; la degradación medioambiental y las principales transformaciones demográficas como el aumento de poblaciones jóvenes, que suelen estar en situación de paro. La globalización y la relativa libertad de movimiento del capital, de bienes y personas, han posibilitado también pujantes mercados ilícitos de armamentos, bienes y flujos financieros a nivel global.

Los nuevos escenarios de inseguridad revelan ocho carencias en los programas de desarrollo:

- Falta de capacidad para tratar los aspectos convergentes del conflicto y la violencia criminal.

- Unos programas poco eficaces y de concepción limitada durante la transición postconflicto.
- Errores a la hora de identificar correctamente los riesgos e impactos de la violencia armada.
- Dificultades para planificar y programar a nivel subnacional y regional.
- Falta de experiencia en programas sobre cuestiones de violencia armada en áreas urbanas.
- Hacer frente a los retos de las bandas juveniles y los jóvenes en situación de riesgo con relación a la violencia armada.
- Falta de conocimiento y de inversión en prevención de la violencia y del crimen.
- Insuficiente toma de conciencia de las relaciones entre el subdesarrollo y el crimen organizado (transnacional).

Prevención y reducción de la violencia armada, y la óptica de violencia armada

La prevención y la reducción de la violencia armada (RVA) tienden a reducir los riesgos y los impactos de la misma. La RVA no es una nueva forma de programación, sino más bien un conjunto de prácticas emergentes que se basan en marcos y enfoques existentes y en lecciones aprendidas en sectores como la prevención de conflictos, la construcción de paz, la prevención del crimen y la salud pública. Muchas agencias de desarrollo y sus socios nacionales saben ahora que hacen falta enfoques más inclusivos para reducir y prevenir la violencia armada. Lecciones duramente aprendidas han revelado las limitaciones de las respuestas de corto alcance para controlar el uso de las armas, para reintegrar excombatientes, para luchar contra el crimen y tratar con bandas juveniles. La experiencia también subraya la ineficacia de las estrategias de arriba-abajo que fallan a la hora de responder a las necesidades de seguridad de las comunidades y los ciudadanos.

Los programas de RVA en ejecución en terreno, si bien se encuentran en sus inicios, nos señalan ciertos caminos críticos para progresar. Una lección que surge es la importancia de los enfoques multisectoriales e integrados que combinan enfoques preventivos y de desarrollo con esfuerzos más efectivos de mantenimiento del orden. Asimismo, se requieren respuestas a varios niveles, para tratar los factores de riesgo de la violencia armada a nivel local, nacional, regional y global.

Los expertos en RVA han aprendido también que, aunque cada situación de violencia armada es única, diferentes manifestaciones –desde las del conflicto

armado y del postconflicto a las criminales— comparten a menudo patrones comunes de factores de riesgo estructurales y de proximidad. Identificar y actuar sobre estas características comunes puede abrir nuevas oportunidades en los enfoques de conflicto, crimen, y salud pública de cara a diagnosticar y responder a la violencia armada.

Basado en este conocimiento acumulado, este documento de políticas introduce una “óptica de violencia armada” que recoge los elementos clave y los niveles que configuran los patrones de la violencia armada, concretamente: las *personas* afectadas por la violencia armada, los *actores* de la violencia y sus motivaciones, la disponibilidad de *instrumentos* (armas), y el entorno *institucional/cultural* más amplio que propicia y/o protege contra la violencia armada.

La óptica subraya de qué modo la violencia trasciende a los diferentes sectores del desarrollo y de la seguridad. Pone también de relieve cómo las manifestaciones locales de la violencia armada vienen determinadas e influenciadas por factores nacionales, regionales y globales. De este modo, empuja a las agencias a pensar más allá de los mandatos particulares de los programas y a considerar la totalidad del problema que se está tratando. El análisis compartido basado en este enfoque, puede ayudar a que converjan todo un abánico de actores que trabajan sobre diferentes aspectos de la violencia armada, pero no necesariamente unos con otros.

Análisis: Aplicación de la óptica de violencia armada

Las intervenciones realmente eficaces en RVA requieren diagnósticos claros de los patrones geográficos y demográficos específicos de la violencia armada ligados al contexto, así como de los factores de riesgo y de protección.

La óptica de violencia armada no sustituye a las herramientas existentes de análisis y de diseño de programas, como son los diagnósticos de conflicto y de estabilidad, los análisis de los impulsores del cambio, los diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal o el enfoque de salud pública para prevenir la violencia. Funciona más bien como un marco complementario que puede ayudar a identificar cómo se pueden mezclar y combinar las diferentes fuentes de datos y herramientas para lograr diagnósticos más sofisticados y respuestas más acertadas.

La RVA anima a los que elaboran y ejecutan las políticas de desarrollo a recurrir a diferentes métodos y fuentes de datos para construir una base empírica sólida sobre la cual poder planificar los programas.

Los cuatro instrumentos más relevantes son:

- Los análisis del conflicto y de la estabilidad/fragilidad, que reflejan las condiciones de inestabilidad estructural subyacentes, las capacidades

y las fragilidades institucionales, la dinámica socioeconómica y política y los actores clave. La RVA recomienda que los diagnósticos del conflicto sean adaptados y aplicados en contextos de no conflicto pero afectados por la violencia armada.

- Un enfoque de salud pública para identificar los patrones de la violencia armada, los “puntos calientes”, los factores de riesgo y de protección.
- Los diagnósticos del sector de gobernabilidad y justicia, que pueden aportar una información vital sobre el papel, las capacidades y los retos del entorno institucional formal en lo que se refiere a permitir la violencia armada, o proteger contra ella. También pueden servir como barómetro para medir la legitimidad del gobierno.
- Varios instrumentos de estudio, como son las encuestas sobre grado de acoso, las auditorías de seguridad y protección, y los sondeos sobre armas ligeras y violencia armada multidimensional. Diversas encuestas existentes pueden ayudar a captar la percepción de las personas sobre la inseguridad, así como datos relacionados con la disponibilidad, el comercio y la demanda de armas.

Los instrumentos para entender los factores de riesgo y los vínculos a nivel regional y global siguen siendo inadecuados. En general, es necesario trabajar más con los usuarios finales para determinar la mejor manera de aunar, compartir y convertir en programas eficaces múltiples fuentes de información, de un modo que sea a la vez práctico y realista.

Implicaciones y tipos de programas

El enfoque de la RVA amplía los horizontes de los programas de desarrollo en varias direcciones, fomentando:

- Una adaptación creativa de los enfoques de prevención del conflicto, del crimen y de la violencia, tal y como las agencias en terreno están llevando a cabo desde Colombia y Brasil hasta Bangladesh y Sudáfrica.
- Una programación a nivel local y subnacional. El nivel local es donde la violencia armada se experimenta de manera más directa, y es también donde algunas de las más activas y prometedoras iniciativas y asociaciones se han llevado a cabo.
- Esfuerzos para programar a nivel regional y global para hacer frente a los factores de riesgo clave, como las transferencias de armas y el crimen organizado transnacional.

Aunque es necesario centrarse más en el nivel subnacional y en el regional, el nivel nacional permanece como un ámbito vital de programación, crítico para la sostenibilidad de los esfuerzos –incluyendo los éxitos logrados a nivel local. Las estrategias a nivel nacional ofrecen la oportunidad de reunir a los actores del desarrollo y de la seguridad entorno a una visión común de RVA, y de sincronizar los esfuerzos sectoriales. Los marcos de desarrollo nacionales y las estrategias de seguridad pública pueden ayudar a priorizar intervenciones y a coordinar respuestas tipo “todo-el-gobierno”.

Los programas de desarrollo *en o sobre* situaciones de violencia armada implican apuestas de alto riesgo, debido a su inherente complejidad y a la posibilidad de estar afectando negativamente. Por eso, es importante que todo programa de desarrollo sea sensible a la RVA. Si bien los análisis sensibles al conflicto se aplican ahora habitualmente en situaciones de conflicto y de postconflicto, deberían ser adaptados y utilizados en otras situaciones en las que se produce violencia armada.

La RVA tiene dos tipos principales de programación: directa e indirecta. La programación directa se centra en prevenir y reducir de forma explícita la violencia armada. La programación indirecta requiere que las agencias de desarrollo adapten las estrategias y las intervenciones sectoriales existentes para abordar mejor los factores de riesgo conocidos que conducen a la violencia armada o para promover factores de protección. Líneas de programación consolidadas y particularmente idóneas para integrar los sub-objetivos de la RVA indirecta, incluyen: la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, la reforma del sistema de seguridad (RSS), la salud y la educación, el género y el medio ambiente.

La programación directa en RVA es un área de trabajo emergente y, de hecho en expansión en todo el mundo. Muchas de las intervenciones que se están llevando a cabo –en Latinoamérica, el Caribe, el Este y el Sudeste de Europa, África Subsahariana, el Sudeste de Asia y el Sur del Pacífico– indican importantes líneas de intervención en las áreas de seguridad comunitaria, reducción de violencia armada urbana, bandas y jóvenes en situación de riesgo y crimen organizado y delitos menores. El documento concluye haciendo un breve repaso a esas áreas de programación emergentes. Si bien será necesaria una evaluación sistemática de estos esfuerzos, es ya evidente que muchos de ellos comparten los siguientes principios organizativos:

- Un diagnóstico riguroso de la situación local utilizando múltiples métodos y fuentes de datos.
- Apropiación y liderazgo local.
- Una perspectiva de abajo-arriba sobre la seguridad.

- Un entendimiento de la naturaleza multifacética y a varios niveles de la violencia armada.
- La introducción de respuestas multisectoriales que responden a los elementos y relaciones captados por la óptica de violencia armada.
- Inversión en prevención a través de la identificación y la respuesta a los factores de riesgo y del fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, de las sociedades y de los Estados.

Prevención y reducción de violencia armada (RVA) y otras prioridades del CAD-OCDE

Los anexos a este documento sitúan a la RVA con respecto a otras políticas del CAD-OCDE. Dichos anexos muestran cómo el enfoque de RVA refuerza y mejora las inversiones de los miembros en materia de RSS, y cómo la RVA puede basarse en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. En gran medida, la RVA tiene también un fuerte compromiso con los objetivos más amplios de construcción de Estado. Esto se debe a que la violencia armada crónica indica una situación frágil. El enfoque RVA hace hincapié en la importancia de las perspectiva de abajo a arriba sobre la inseguridad y la capacidad de respuesta institucional. Esta perspectiva ayuda a las agencias de desarrollo a centrarse en los procesos políticos locales y en las relaciones que configuran la dinámica de la violencia armada (más que en transponer modelos institucionales y soluciones genéricas). De este modo, la RVA proporciona una clara oportunidad de guiar la atención sobre el diseño de estrategias eficaces para fortalecer la legitimidad y la resiliencia de las relaciones Estado-sociedad. Al hacerlo, ayuda a explorar el terreno entre la *Declaración de París* y los estándares para los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*.

Próximos pasos

La Red de trabajo Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (INCAF) del CAD-OCDE seguirá con el trabajo sobre RVA basándose en este documento de políticas y en línea con el Programa de trabajo y Presupuesto (PWB) del INCAF para 2009-2010.

Introducción

El conflicto armado y las muertes directas en combate parecen estar disminuyendo en el siglo XXI (Informe sobre Seguridad Humana, 2006, 2008; CICS, 2005a; PNUD, 2005a), pero no es el caso del número de personas muertas y afectadas por la *violencia armada*. Aproximadamente 740.000 personas mueren a causa de la violencia armada cada año. Más de 490.000 de estas muertes ocurren en países que no están afectados por conflictos. Son el resultado de los homicidios y la violencia interpersonal. Sobre el total, menos de 55.000 son víctimas directas de la guerra.

Las agencias de desarrollo entienden la violencia armada como *el uso o la amenaza de uso de armas para causar heridas, muerte o daño psicológico, lo que obstaculiza el desarrollo*. Esta perspectiva amplia nuestra concepción para incluir, más allá del mero conflicto, las situaciones de *crimen violento y de violencia interpersonal*. En otras palabras, la violencia armada se produce en contextos múltiples –desde las sociedades aparentemente en paz hasta las poblaciones atrapadas por la crisis, que sufrieron una guerra e inician ahora una fase de recuperación.

La perspectiva de la violencia armada señala un amplio espectro de países, regiones y comunidades cuya seguridad y desarrollo están bajo amenaza. También llama la atención hacia los nuevos escenarios de inseguridad, como la fusión entre conflicto y violencia criminal y el reto creciente planteado por la violencia urbana y las bandas de jóvenes armados. De este modo, pone de relieve cómo las manifestaciones locales de violencia armada están cada vez más marcadas por las influencias y las tendencias regionales y globales –tales como la expansión del crimen transnacional y el crecimiento proporcional de la población joven, frecuentemente en situación de desempleo en muchos países en desarrollo.

Este documento argumenta el porqué los responsables de políticas de desarrollo y las agencias ejecutoras deberían fijarse como objetivo la prevención y reducción de la violencia armada. Destaca los impactos negativos de la violencia armada sobre el desarrollo, ya sea en situaciones de conflicto, de postconflicto o de no conflicto; las pautas y tendencias emergentes en materia de violencia armada, y los fallos resultantes en los programas de desarrollo. A continuación el documento refleja cómo los programas de desarrollo han ido evolucionando para responder a la violencia armada.

Prevención y reducción de la violencia armada (RVA)

Los programas de prevención y de reducción de la violencia armada (RVA) tienen como objetivo disminuir los riesgos y los efectos de la violencia armada. La RVA no es una nueva forma de programación, sino un conjunto emergente de prácticas que se han desarrollado en terreno y que se basan en marcos teóricos y enfoques existentes y en lecciones aprendidas en los sectores de prevención de conflictos, construcción de paz, prevención del crimen y salud pública. En esencia, la RVA reconoce que la violencia armada es el resultado de múltiples factores de riesgo y recoge influencias que van del nivel local al global. Reconoce también que, aunque cada manifestación de violencia armada es única, conflicto y violencia criminal suelen compartir características y factores de riesgo comunes. Estas características comunes abren nuevas oportunidades para la fertilización de los enfoques del conflicto, el crimen y la salud pública de cara a la posibilidad de diagnosticar y responder a la violencia armada.

La programación en RVA, que está todavía en sus inicios, señala varios caminos críticos para progresar. Una lección que emerge es la importancia de los enfoques multisectoriales e integrados que combinan programas preventivos y de desarrollo, con esfuerzos político/diplomáticos para un cumplimiento más eficaz de la ley. Asimismo, son necesarias respuestas a varios niveles para afrontar los factores de riesgo de la violencia armada a nivel local, nacional, regional, y global. Para los donantes del CAD-OCDE, esto subraya la importancia de los esfuerzos sincronizados del tipo “todo-el-gobierno”.

La RVA ofrece una serie de enfoques que pueden ayudar a lograr objetivos más amplios de construcción de Estado¹, construcción de paz y desarrollo (incluyendo la eficacia de la ayuda). Esto se debe a que la violencia armada crónica indica una *situación de fragilidad*².

La RVA se dirige directamente a mejorar las capacidades del Estado y de la sociedad civil para hacer frente a la inseguridad, tal y como *la definen y la perciben las personas y comunidades afectadas por la violencia armada*. Este doble foco, al tratar la inseguridad de las personas a través de la capacidad de respuesta institucional, ayuda a las agencias a centrarse en los procesos de política local y las relaciones que configuran la dinámica de

-
1. OCDE-CAD (2008a, 2008b) considera la construcción del Estado como un proceso endógeno para mejorar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado con el fin de mejorar las relaciones Estado-sociedad civil.
 2. El Estado puede ser frágil en su totalidad o no, pero lo es con respecto a aquellos ciudadanos, comunidades, ciudades o áreas sub-estatales que están bajo la amenaza de la violencia armada.

la violencia armada. De este modo, la RVA ofrece una oportunidad clara para reforzar la legitimidad y la resiliencia de las relaciones Estado-sociedad³.

Al hacerlo, ayuda a explorar el terreno entre los *Principios de París* y los estándares para los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* (cuadro 0.1).

Guía del lector

Este documento no se refiere a todos los aspectos de los esfuerzos que los donantes están haciendo para prevenir y reducir la violencia armada. Muchos donantes ya están muy implicados en materia de prevención de conflictos y construcción de paz, promoción de derechos humanos y otras cuestiones como la RSS, el DDR, la acción contra las minas, que de manera directa o indirecta tienen también como objetivo promover la seguridad y la estabilidad.

El documento de políticas se asienta en el amplio abanico de directrices relacionadas del CAD-OCDE, que incluyen: *Ayudando a prevenir los conflictos violentos (Helping Prevent Violent Conflict)*, y el Manual sobre *Reforma del Sistema de Seguridad (Handbook on Security System Reform)*. El objetivo no es tanto reciclar las lecciones aprendidas o repetir buenas prácticas que ya están muy establecidas, sino hacer hincapié en el valor añadido del enfoque RVA y llamar la atención sobre una serie de cuestiones que no están suficientemente atendidas en las directrices existentes del CAD (gráfico 0.1).

El documento consta de cinco capítulos y de tres anexos:

El capítulo 1 argumenta por qué la violencia armada es una cuestión importante. Analiza los factores causales clave y sus efectos de gran alcance.

El capítulo 2 identifica las tendencias actuales en materia de violencia armada, cómo estas tendencias están siendo definidas por procesos globales subyacentes, y las carencias resultantes en los programas de desarrollo vigentes.

El capítulo 3 describe el enfoque de RVA para los que diseñan y ejecutan las políticas de desarrollo, e introduce una óptica de violencia armada que puede mejorar el diagnóstico y la respuesta.

-
3. El fortalecimiento de la capacidad de recuperación de las relaciones de la sociedad civil es un objetivo clave del compromiso internacional en Estados frágiles. La resiliencia se encuentra en el fortalecimiento de “los procesos políticos locales que crean instituciones públicas y generan su legitimidad a los ojos de la población de un Estado... [esto es, procesos] a través de los cuales las expectativas de los ciudadanos en relación al Estado y las expectativas del Estado en relación a los ciudadanos son reconciliadas y llevadas a un equilibrio con las capacidades del Estado para la provisión de servicios.” Ver OCDE-CAD, 2008a.

Cuadro 0.1. RVA, eficacia de la ayuda e implicaciones para la construcción de Estado

En 2008, los miembros del CAD-OCDE profundizaron su compromiso con la *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda 2005*, con la aprobación de la *Declaración de Accra*^a. Las Declaraciones de París y Accra tienen importantes implicaciones para la reflexión en materia de RVA^b. Por ejemplo, los donantes no deberían preguntar “¿cómo podemos llevar a cabo la RVA en países socios?”, sino ¿cómo podemos apoyar a los socios locales que quieren llevar a cabo la RVA en los países afectados?”.

El planteamiento de la eficacia de la ayuda, sin embargo, parte de la premisa que un gobierno está dispuesto y es capaz de liderar y es percibido como legítimo por sus ciudadanos. En las áreas afectadas por altos niveles de violencia armada, estas premisas no siempre son válidas. Más bien, reiterando el punto mencionado más arriba, la violencia armada crónica señala una *situación de fragilidad*. En este caso, el compromiso del donante con la eficacia de la ayuda tiene que ser contrarrestado con otras preocupaciones acerca de la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la legitimidad de las instituciones del Estado. Los Principios de la Declaración de París deben equilibrarse con los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* del CAD de la OCDE, que establecen que el objetivo último para el compromiso internacional es fomentar “Estados eficaces, legítimos y capaces”.

El enfoque RVA –centrado en una comprensión de abajo-arriba de la inseguridad de las personas y en las interrelaciones con el entorno institucional más amplio– anima a los donantes a ir más allá de la pregunta “por qué un Estado está fallando?” para plantearse: “¿A quién está fallando el Estado, dónde, cómo, y por qué?”^d. Esta pregunta conduce directamente a comprender la violencia armada en el contexto de los procesos políticos locales y de las relaciones Estado-sociedad. Es esencial para desbrozar el terreno entre los Principios de París y los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad. Responderla, puede ayudar a identificar vías locales efectivas hacia la seguridad y una agenda de construcción de Estado dedicada a fortalecer la legitimidad y la resiliencia^e.

a. La *Agenda de Accra* refuerza los compromisos de los miembros del CAD para asegurar que los países en desarrollo están “claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo”.

b. Accra pone énfasis en que la apropiación nacional puede ser cultivada a diferentes niveles y por diferentes actores, incluyendo a las ONG, organizaciones de la comunidad y el gobierno local.

c. Esta pregunta puede limitar el análisis a cuestiones de reforma institucional tecnocrática (a menudo en la propia imagen del donante), más que fomentar la reflexión de la estructura de las relaciones del Estado- sociedad local.

d. La RVA ayuda a dar una respuesta a esas preguntas *diagnosticando la incidencia de la violencia armada y las perspectivas de las personas sobre la inseguridad*.

e. La información más detallada se encuentra en el Anexo A de este documento. Ver también OCDE-CAD, 2007d. La *Agenda de Accra* refuerza los compromisos de los miembros del CAD para asegurar que los países en desarrollo están “claramente a cargo de sus propios procesos de desarrollo”.

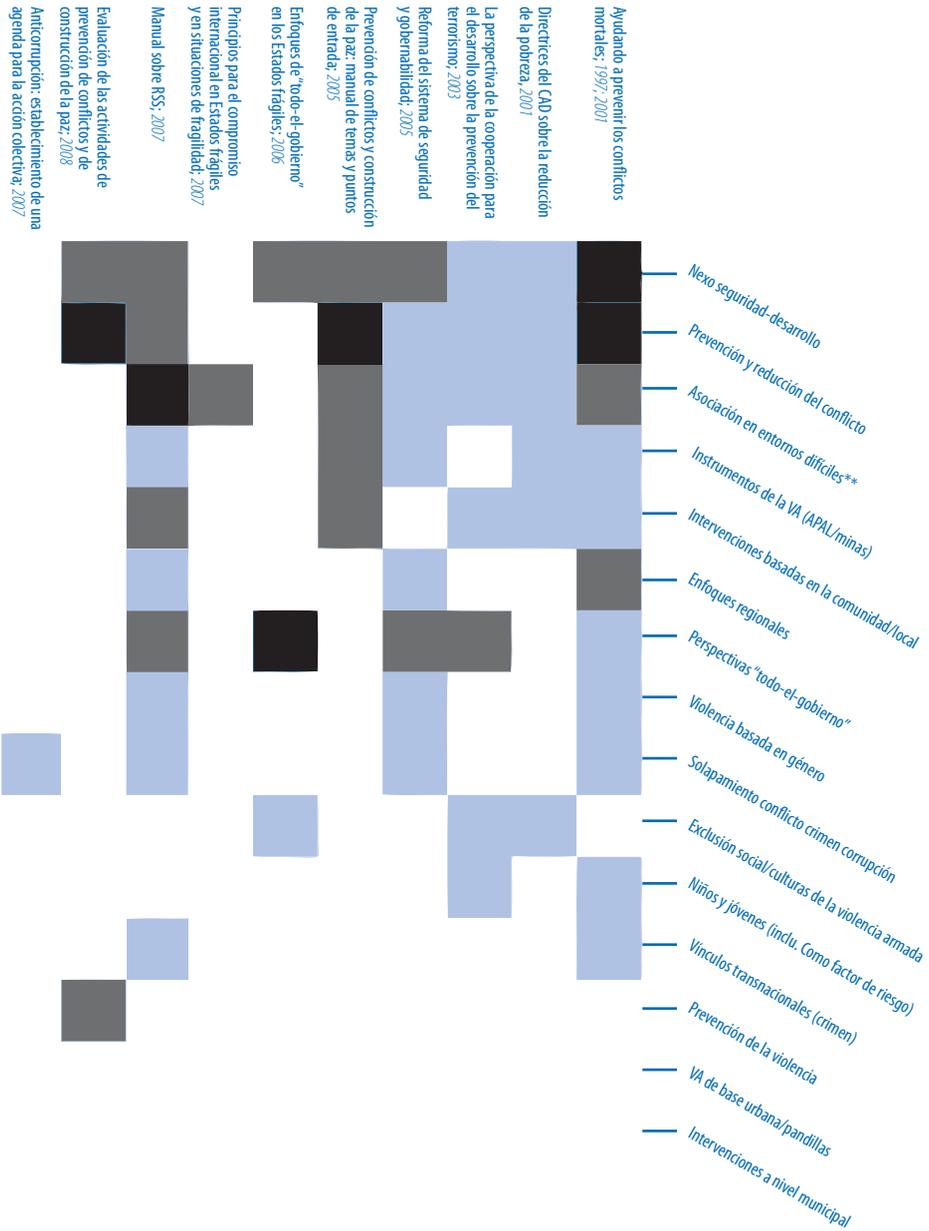
El capítulo 4 describe la potencialidad de un kit de herramientas de análisis que combina información y datos procedentes de varios instrumentos existentes, como los análisis de conflicto, el enfoque de salud pública para la prevención de la violencia, los diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal y varios instrumentos de encuesta.

El capítulo 5 considera las implicaciones del enfoque RVA para la programación del desarrollo, y describe los tipos principales de programación (directa e indirecta). Asimismo, introduce una selección de nuevas áreas de trabajo en las que existe un potencial para respuestas integradas de RVA (seguridad comunitaria, seguridad municipal, bandas juveniles y prevención del crimen y la violencia).

Los tres anexos proporcionan una visión general de i) cómo la RVA complementa las áreas prioritarias ya existentes del CAD-OCDE (por ejemplo: los Estados frágiles/construcción del Estado, prevención de conflictos/construcción de la paz y RSS), ii) instrumentos regionales que están relacionados con la RVA y iii) ejemplos adicionales de programación indirecta en RVA con respecto a la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, la RSS y el medio ambiente.

El gráfico 0.1 indica hasta qué punto las directrices del CAD-OCDE tratan áreas temáticas clave para la violencia armada. Los cuadros en azul oscuro indican amplia cobertura de un tema. El azul indica alguna cobertura. El azul claro indica una cobertura mínima. El color blanco indica que no se ha tratado el tema. Las carencias evidentes en ciertas temáticas indican la necesidad de dedicarles mayor atención y más trabajo.

Gráfico 0.1. Orientaciones del CAD-OCDE: Carencias en la definición de políticas y programas



Capítulo 1

¿Qué es la violencia armada?

Este capítulo trata:

- Los impactos y los costes de la violencia armada para el desarrollo
- Las características clave de la violencia armada
- Los determinantes clave: factores estructurales e inmediatos

La violencia armada consiste en el uso o la amenaza de uso de armas para causar heridas, muerte o daño psicológico, lo que obstaculiza el desarrollo. Aunque presente en todas las sociedades, la violencia armada afecta de manera desproporcionada a los países de renta baja y media (OMS 2008; CICS, 2005a, 2005b; PNUD, 2005a; Small Arms Survey, 2003). No se trata sólo de Afganistán, Somalia, Sri Lanka y Sudán, sino que también Sudáfrica, Guatemala, El Salvador y Jamaica son países que están seriamente afectados¹. La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que la violencia armada está entre las cinco primeras causas de muerte entre los adultos (OMS, s.d., 2006, 2008).

Los costes humanos, como consecuencia de la violencia armada, son de gran alcance. La violencia armada destruye vidas, obstaculiza el acceso a la educación, la salud y los servicios sociales, reduce el capital social y humano al crear un clima de miedo e inseguridad, y genera costes económicos elevados debido a años de productividad perdida. La violencia armada puede provocar desplazamientos de población a gran escala, restringir la movilidad, reducir la inversión y el acceso al crédito y al comercio, y contribuir al crecimiento de mercados y de estructuras de poder ilícitos. Puede también minar la gobernabilidad y la estabilidad del Estado al crear o enraizarse en espacios infragobernados². La violencia armada es causa y consecuencia de una serie de factores de riesgo, tales como las desigualdades horizontales, la pobreza, la exclusión socio política y los retos de la gobernabilidad³.

1.1 Los impactos y costes de la violencia armada para el desarrollo

La violencia armada impide el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM – cuadro 1.1). Más de 20 de los 34 países más pobres se ven afectados, o están saliendo de conflictos armados, la mayoría de ellos en

1. Algunos países en el sur de África, América Latina y el Caribe, experimenta porcentajes de homicidios de más de un 20 por 100.000 al año, comparado con la media mundial de aproximadamente un 7 por 100.000.
2. Las áreas de infragobierno incluyen aquellas áreas en las que hay una falta de presencia o autoridad de estructuras/representantes del Estado formales. De hecho, la mayoría de estas áreas presentan algún tipo de instituciones, líderes y prácticas de gobierno tradicional o alternativo. Estas alternativas a menudo son consideradas más legítimas y representativas que el gobierno central a los ojos de la población local. Sin embargo, las estructuras de gobierno alternativas pueden también ser coercitivas y de explotación (y carecen de legitimidad), especialmente cuando la autoridad se basa en la imposición del orden por actores armados privados vinculados con grupos criminales. Ver Clunan y Trinkunas, próximamente, y Lamb, 2007.
3. “Desigualdades horizontales” hace referencia a las desigualdades entre grupos que viven en una misma sociedad. Para mayor información, ver Stewart, 2008; Stewart, Brown y Langer, 2008; Diprose y Stewart, 2008; Collier y Hoeffler, 2004; y Collier et al., 2003.

África. Asimismo, la violencia homicida y el crimen violento se concentran en muchos países de renta media y baja. Incluso, ciertos países que parecen estar liderando un fuerte avance nacional en materia de ODM, pueden sufrir focos localizados de violencia armada crónica. Brasil, por ejemplo, está bien encaminado para alcanzar las metas ODM en educación, sin embargo, dos tercios de los residentes de las favelas afectadas por la violencia no tienen el certificado de educación primaria.

La violencia armada impone un importante peaje económico, particularmente en los segmentos más vulnerables y pobres de la sociedad. Los países afectados por las guerras a menudo experimentan una reducción en el crecimiento anual de sus economías de un 2% del producto interior bruto (PIB)⁴, y las bajas tasas de crecimiento persisten durante mucho tiempo después del final de los enfrentamientos (Collier, 2007). El coste medio de una guerra civil se estima en aproximadamente unos 65 mil millones de dólares⁵. Asimismo, el coste global de la violencia homicida a los sociedades en todo el mundo esta entre 95-160 mil millones de dólares al año (Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2008). Se calcula en unos 400.000 millones de dólares USA la pérdida de productividad asociada al número de vidas interrumpidas prematuramente por la violencia.

La violencia armada conduce a la destrucción de vidas y de propiedades y también obstaculiza la inversión local y extranjera. Contribuye a gastos “improductivos”. La investigación sugiere que los países en desarrollo pueden gastar entre el 10-15% de su PIB en temas de seguridad, en comparación con un 5% en los Estados desarrollados (Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008).

Los impactos de la violencia armada en las economías nacionales no pueden ser pasados por alto. En Guatemala, por ejemplo, la violencia armada costó el equivalente del 7.3% del PIB en 2005, sobrepasando con mucho el gasto en salud o educación (PNUD, 2006a)⁶. Asimismo, si Jamaica y Haití

-
4. Ver Secretariado de la Declaración de Ginebra (2008). Entre 1990 y 2005, los conflictos armados en África costaron 280.000 millones de USD, aproximadamente la cantidad de los flujos de ayuda internacional de los principales donantes durante el mismo periodo. Ver Oxfam, IANSA y Saferworld (2007).
 5. Ver Collier y Hoeffler, 2004b. Su modelo supone una guerra de 7 años y un periodo de recuperación tras la guerra de 14 años. Esta estimación incluye unos 49.000 millones de USD en gastos militares y pérdidas económicas, otros 10.000 millones en los efectos postconflicto, y aproximadamente 5.000 millones de USD por los costes de la asistencia sanitaria.
 6. La estimación incluye los costes del sector de la salud, los costes institucionales, los gastos de la seguridad privada, los impactos en el clima de inversión y las pérdidas materiales.

redujeran su tasa de homicidios a un nivel comparable con el de Costa Rica, sus tasas de crecimiento anual respectivos podrían aumentar en un porcentaje estimado de un 5.4% (Banco Mundial y UNODC, 2007).

Cuadro 1.1. La violencia armada obstaculiza el logro de los ODM

| Objetivos de desarrollo del Milenio | Efectos de la violencia armada |
|--|--|
| Erradicar la pobreza extrema y el hambre | Pérdida de los medios de vida; desempleo; desplazamientos, malnutrición; cambios en la composición de los hogares; aumento del número de cabezas de familia mujeres; interrupciones en la provisión de servicios/bienestar, en el comercio interno y los mercados; reducción en el acceso a la comida y a los servicios de salud de educación privados (especialmente por las niñas). |
| Lograr la enseñanza primaria universal | Destrucción de escuelas, interrupción de la escolarización (especialmente para las niñas); desvío de los ingresos del Estado de los gastos sociales a la seguridad militar/pública. |
| Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer | Aumento del número de cabezas de familia mujeres; aumento de los índices de la violencia de género; agravamiento de la pobreza, incluyendo pérdida de tierras y casas cuando los maridos son asesinados; mala salud como resultado del contagio por VIH, prostitución y otros medios peligrosos o ilícitos de generación de ingresos; reclutamiento de mujeres y niñas en grupos armados; falta de acceso a los beneficios de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). |
| Reducir la mortalidad infantil | Destrucción, interrupción y/o sobrecarga de servicios médicos; alteración de los medios de vida; reducción de la seguridad alimentaria; aumento de la mortalidad debido a las enfermedades y a la malnutrición (especialmente en las mujeres); descenso de la protección/bienestar debido a los cambios en la composición familiar. |
| Mejorar la salud materna | Destrucción, interrupción y/o sobrecarga de la infraestructura sanitaria; movilidad restringida. |
| Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades | Destrucción, interrupción y/o sobrecarga de los servicios de salud y condiciones de salubridad; malas condiciones de vida para los desplazados; aumento de la exposición a la violencia sexual y a la prostitución. |
| Garantizar la sostenibilidad ambiental | Migración acelerada de las zonas rurales a las zonas urbanas y crecimiento de los suburbios; reducción del acceso seguro al agua potable y saneamiento (incluyendo la destrucción de infraestructuras); explotación de recursos y deforestación sin control. |

1.2 Características clave de la violencia armada

La violencia armada está muchas veces restringida a áreas geográficas específicas de una región, un país o una municipalidad. Mientras que ciertas áreas de un país o ciudad pueden funcionar con normalidad, otras pueden sufrir niveles agudos de violencia armada. Las regiones periféricas, marginales e históricamente abandonadas, como las áreas fronterizas y los suburbios de las ciudades, están a menudo en situación de infragobierno, vulnerables al surgimiento de estructuras de poder informales y/o depredadoras. Los ejemplos incluyen las áreas controladas por los paramilitares del Norte de Colombia, las regiones en manos de los rebeldes de Sri Lanka, el Sur del Líbano, los vecindarios controlados por los militantes de Mogadiscio (Somalia), y los barrios de chabolas urbanas de Río de Janeiro y Sao Paulo (Brasil).

La violencia armada puede tener dimensiones regionales y transnacionales. Por ejemplo, puede extenderse rápidamente a través de las fronteras territoriales, durante los enfrentamientos entre grupos trashumantes rivales, o entre los grupos criminales que trafican con armas de un país a otro a través del Cuerno de África. Aunque menos visibles, sindicatos criminales internacionales organizados, grupos de la diáspora y bandas criminales pueden asimismo incidir directamente en la dinámica localizada de la violencia armada.

La violencia armada está profundamente marcada por el factor género. En todas las sociedades, los hombres jóvenes son los que más generalmente perpetran la violencia, además de ser también víctimas de los ataques armados. Aunque las mujeres, los niños y las niñas sufren como víctimas directas, muchas más aparecen como supervivientes de ataques no letales, cuidadoras de víctimas varones y como nuevas cabezas de familia *de facto*. La violencia sexual de género es endémica en la mayor parte de las zonas de guerra y los responsables de ella son rara vez llevados ante los tribunales. Las víctimas, mujeres y niños, de agresión sexual armada y tráfico sexual o de personas, con frecuencia no quedan registradas (cuadro 1.2).

Un alto nivel de violencia armada constituye un fracaso de la seguridad pública. Niveles crónicos de violencia armada señalan una *situación frágil* en la que el Estado no ejerce el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza en todo su territorio, o utiliza la fuerza en exceso para reprimir la disidencia o el crimen (Anexo A). En estos contextos, muchos civiles pueden sentirse mejor representados, atendidos o protegidos por grupos armados que por las autoridades públicas. Igualmente, pueden tener mejores oportunidades económicas y de seguridad participando en mercados ilícitos que en la economía formal (incluso si los actores armados locales exigen dinero por la protección y por su participación en otras conductas abusivas).

La violencia armada se usa de forma rutinaria para controlar el territorio, poblaciones concretas, los recursos naturales, las economías locales y las

instituciones estatales, sin respeto al Estado de derecho. Los actores no estatales armados son raramente signatarios de normas legales clave o de instrumentos que regulan el uso de la fuerza⁷. No suelen responder ante el control internacional o los mecanismos de transparencia (esto también puede suponer un problema con los servicios de seguridad estatales). Tal y como señala el Secretario General de NNUU, “allá donde el uso de la violencia armada se convierte en un medio arraigado para resolver agravios y conflictos individuales o de grupo, se erosionan los mecanismos de resolución de disputas legales y pacíficos y el Estado de derecho no puede mantenerse” (NNUU, 2008).

Cuadro 1.2. **Violencia armada y mujeres: Cargando con las consecuencias**

Los hombres son las víctimas directas más comunes del homicidio armado. Sin embargo, las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables, como los desplazados, sufren impactos desproporcionados como son: la pérdida del varón que gana el sustento y/o de un protector varón, la carga del cuidado de los miembros heridos de la familia, el derrumbe o la inaccesibilidad de los servicios sanitarios y de educación, la alteración de las formas de vida, el empobrecimiento y/o la migración forzosa y la violencia sexual^a.

La violencia armada viene a menudo acompañada de violencia sexual de género, y no sólo en circunstancias de guerra. La violación, la violencia doméstica, los asesinatos y abusos sexuales son causas significativas de mortalidad femenina y causas destacadas de daño para mujeres entre 15 y 44 años. En condiciones de violencia armada crónica o aguda, la movilidad de las mujeres se ve restringida, lo que afecta a menudo a las labores de recogida de madera, agua y al acceso a los mercados locales sin amenaza de ataques sexuales armados, como en los casos de Darfur, Kenia y Burundi. En situaciones postconflicto, el estrés combinado con la disponibilidad de armas pequeñas, conduce a un aumento de la violencia en la pareja estable. En escenarios de no conflicto, las investigaciones muestran que las mujeres tienen más probabilidad de ser atacadas por una pareja si se dispone de un arma.

Aunque sus datos no sean globales, la OMS afirma que el 40-70% de los homicidios femeninos son cometidos por una pareja estable (OMS, 2002). En Sudáfrica, casi la mitad (43%) de los homicidios femeninos registrados en el año 2000 fueron cometidos con armas de fuego, convirtiéndolo en la principal causa externa de mortalidad para las mujeres. La posesión de armas en casa, en vez de contribuir a niveles mayores de protección, puede incrementar el riesgo de homicidio por parte de un miembro de la familia.

La experiencia de la violencia armada no sólo se ve influenciada por el factor género, sino también por otros factores como la edad, la raza, la etnia, la clase, y la religión. Durante la guerra civil en Guatemala, por ejemplo, las mujeres y los niños de la etnia Maya fueron objeto específico de persecución. Durante el genocidio en Ruanda, las matanzas selectivas iban dirigidas hacia los hombres Tutsi, mientras que las mujeres Tutsi eran a menudo víctimas de violencia sexual. Los actos de violencia de género no necesariamente implican siempre el uso de armas, si bien las armas suelen estar vinculadas directa o indirectamente a la violencia.

Cuadro 1.2. **Violencia armada y mujeres: Cargando con las consecuencias** (continuación)

Cómo la violencia armada afecta a las mujeres y al desarrollo, es una cuestión que no se conoce suficientemente bien. Los impactos tienden a ocultarse en las estructuras de poder que marginalizan y restringen las voces y la participación de las mujeres. Es necesaria más investigación para entender el alcance total y el peso de las consecuencias para las mujeres, así como para sus familias, comunidades y sociedades.

Fuente: IRIN, 2008; Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008; UNODA y OSAGI, 2001; OMS, 2002; Jackson *et al.*, 2005; Johnson *et al.*, 2005; Amnistía Internacional, IANSA y Oxfam Internacional, 2005; IANSA, 2006.

- a. Cuando se mata a sus maridos, las mujeres muchas veces pierden el acceso a las tierras de cultivo y el derecho a vivir en la casa del marido. La opción de supervivencia resultante para muchas de las mujeres y niños afectados es la prostitución, el trabajo comercial o la servidumbre doméstica. Esto tiene consecuencias por la continua exposición a la violencia y por la mala salud por enfermedades de transmisión sexual y las malas condiciones de trabajo, así como en cuanto a una futura exclusión de la comunidad.

1.3 Principales causas: factores estructurales e inmediatos

Cada situación de violencia armada tiene su propia combinación única de causas, dinámicas y efectos. Cualquier intervención externa debe ser sensible al contexto específico en el que se produce la violencia armada. A pesar de sus características únicas, sin embargo, la mayoría de las situaciones de violencia armada tienen también en común un número de factores de riesgo estructurales e inmediatos subyacentes.

Los factores de riesgo estructurales incluyen las desigualdades/exclusión sociales, políticas y económicas, el desempleo sistémico y el subempleo, unas percepciones crecientes de penuria o agravios económicos; unas expectativas crecientes frente a oportunidades limitadas o inexistentes; una gobernabilidad débil o problemática (incluyendo la impunidad en el sistema judicial y un sistema penal ineficaz, el fracaso de la seguridad pública, la corrupción, la falta de una provisión de servicios eficaz, la penetración del crimen organizado y de los mercados ilícitos, una inversión insuficiente en políticas y en programas sociales, unos espacios de infragobierno y otros déficits que comprometen una gobernabilidad imparcial y eficaz); la escasez y *competencia por los recursos*, una urbanización rápida y no regulada, abultadas cohortes demográficas de jóvenes, especialmente varones, en zonas con escasas oportunidades de educación y empleo, y unas relaciones de género desiguales⁸.

8. Ver Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008 para una revisión de la documentación sobre los factores de riesgo estructurales.

Los *factores de riesgo inmediatos*⁹, incluyen crisis económicas agudas; desastres naturales (e inducidos por el hombre) como la sequía; fácil acceso al alcohol, a los estupefacientes y a las armas pequeñas, y una exposición reciente a una situación de violencia, tanto si ocurrió a nivel nacional, como de la comunidad o familiar¹⁰. La pertenencia a una banda parece estar asociada en parte con orígenes familiares caracterizados por la violencia doméstica y otros factores inmediatos¹¹.

En ciertos casos, las armas ligeras que no están reguladas, pueden resultar un factor de riesgo muy serio: pueden actuar como desencadenante, convirtiendo una situación no violenta en un encuentro letal. El control de armas cortas y ligeras (APAL), por lo tanto, ofrece un importante punto de entrada para los donantes, los gobiernos afectados y los actores de la sociedad civil.

-
9. Para un análisis más detallado de los factores de riesgo, ver OMS 2002, y el Small Arms Survey, 2008.
 10. Los conflictos civiles a menudo pueden reavivar y/o mantener niveles de violencia armada elevados ligados al crimen. Una historia familiar violenta, incluyendo violencia de género, tiene una fuerte correlación con una mayor incidencia de violencia individual. Para profundizar en los vínculos entre las influencias en la primera infancia y la propensión posterior a la violencia, ver Pinheiro, 2006.
 11. Por ejemplo, la explosión de bandas como las *pandillas y maras* en América Central está relacionada con la exposición de la juventud al conflicto armado y la disponibilidad extendida de armas en situaciones de postconflicto, así como con las conexiones con el crimen transnacional organizado y la presencia de criminales condenados deportados de los países desarrollados. Para una revisión más exhaustiva de las bandas en América Latina y el Caribe, consultar: www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs.html. Ver también Jutersonke, Muggah y Rodgers, próximamente, para una discusión acerca de las bandas en América Central.

Capítulo 2.

Tendencias en violencia armada y carencias en los programas

Este capítulo trata:

- Los factores globales que inciden en las tendencias en violencia armada
- Las carencias en las políticas y programas de desarrollo

La pasada década fue testigo de una proliferación en el alcance y la complejidad de la violencia armada. Los ejemplos incluyen:

- *La incidencia de la violencia armada en muchos países que no tienen conflicto, mayor que la de ciertos países en guerra.* El riesgo de morir violentamente en algunas partes de Brasil, Jamaica, Trinidad o Guatemala es mayor que en muchos países aquejados por la guerra.
- *Los vínculos en ciertos países y ciudades entre el conflicto socio político y el crimen.* En países afectados por conflictos como Afganistán, Irak, Somalia y Sudán, los grupos armados a menudo fragmentan y buscan controlar los mercados ilícitos. En muchos casos, estos grupos no están conectados sólo a nivel local, sino que están alineados con redes criminales transnacionales y cadenas de suministro mundiales.
- *Tasas de violencia armada más altas de lo normal tienden a darse en sociedades que salen de un conflicto.* Muchos países en situación postconflicto son susceptibles de recaer en la guerra o experimentan altos índices de violencia homicida y criminal.
- *La escalada de la violencia armada en ciudades y pueblos en procesos de urbanización rápida.* Situaciones de crecimiento urbano acelerado, centros degradados y zonas de infraviviendas, pueden mostrar tasas de violencia armada por encima de la media y una proliferación de bandas de jóvenes y de milicias, como en el caso de Río de Janeiro, Guatemala, San'a, Nairobi, Puerto Príncipe y Puerto Moresby.
- *La aparición y expansión de espacios de infragobierno, particularmente en contextos frágiles y en Estados fracasados¹.* Estas áreas tienden a ser controladas no por las autoridades públicas, las entidades cívicas y sus fuerzas de seguridad, sino por actores no estatales que suelen estar bien armados.
- *La colusión de intereses entre actores estatales y grupos y empresas criminales no estatales.* Estas redes de influencia y clientelismo tienen consecuencias negativas duraderas sobre el Estado de derecho, la capacidad estatal para la provisión de servicios básicos de bienestar y de seguridad pública, y la resiliencia de las relaciones Estado-sociedad

Estas tendencias son sintomáticas de unos procesos mundiales más profundos que interactúan para transformar las condiciones básicas de seguridad alrededor del mundo. Revelan también ciertas lagunas en las políticas y programas de desarrollo. El resto de esta sección analiza primero los factores subyacentes, y luego las lagunas.

1. Ver capítulo 1, nota 2 para una explicación del término “espacios de infragobierno”.

2.1 Factores globales que inciden en las tendencias en violencia armada

El debilitamiento de las capacidades institucionales nacionales y locales – Un conjunto de fuerzas económicas desafía a las instituciones públicas en su capacidad para resolver los problemas de la economía local, garantizar la seguridad de sus poblaciones y controlar sus propios territorios y jurisdicciones. Estas capacidades nacionales pueden verse todavía más debilitadas cuando la corrupción rutinaria se relaciona con empresas criminales, alimentando el desarrollo de estructuras de poder ilícitas (UN-Habitat, 2007).

El empoderamiento de actores y redes no estatales, incluyendo redes militantes y criminales – El crecimiento y la influencia de estos grupos se deben en parte a la reducción de las barreras para el comercio, las finanzas y la comunicación. Esto les ha permitido llevar a cabo transacciones ilegales de una forma que escapa a la fácil detección por parte de las autoridades del Estado y de los sistemas tradicionales de regulación y control.

La reducción de oportunidades de empleo formal, y el surgimiento de economías informales y mercados ilícitos – La rápida movilidad del capital, del trabajo y de la tecnología, ha traído como consecuencia la progresiva desindustrialización de ciertas áreas y el traslado de las oportunidades de empleo a otras regiones. Las estructuras de comercio globalizadas y los ajustes estructurales han debilitado también la productividad agrícola en ciertas economías menos desarrolladas. (Bello, 2008). En consecuencia un número creciente de gente joven se está incorporando a mercados informales², trabajando más horas por menos salario y con menos garantías de seguridad. Están muy expuestos al riesgo de elegir formas de vida alternativas mejor pagadas como la pertenencia a una banda y el crimen organizado o el delito menor.

La urbanización descontrolada y el crecimiento de suburbios y de la violencia urbana – La mayoría de la población mundial vive en este momento en centros urbanos, y esta tendencia no ha parado (UN-Habitat, 2007; DFAIT y CCHS, 2007; Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008). Como las transformaciones económicas aceleran la migración del campo a la ciudad, el pobre de las áreas rurales se está convirtiendo en un pobre urbano que habita vastos mega suburbios, con alta densidad de población y carencia de planificación, en la periferia de los principales centros urbanos. Esto se da especialmente en el mundo en desarrollo, hogar del 90% de la población chabolista del mundo³. Los suburbios carecen de infraestructura pública básica y de servicios, y de la presencia de autoridades civiles. En ellos se concentran

2. En base a los cálculos, la economía informal supone el 100% de los nuevos trabajos en América Latina, 90% en África y el 60% en Asia. Ver IRIN, 2007.
3. En 2050, la población de los poblados chabolistas alcanzará los 3.000 millones de personas. De acuerdo con UN-Habitat (2007) un 72% de los africanos subsaharianos de las

las desigualdades horizontales y la exclusión social. Los vacíos de gobernabilidad a menudo se rellenan desde la calle, en forma de sindicatos criminales armados, bandas, patrullas ciudadanas y asociaciones de vigilancia vecinales. A medida que los sistemas de gobernabilidad alternativos se enraizan en los suburbios, lo mismo hacen sus economías ilícitas y sus sistemas de protección y de bienestar.

Una proporción creciente de jóvenes excluidos y marginados – La mayor generación de gente joven que ha habido está ahora entrando en la edad adulta. Casi la mitad de la población mundial tiene menos de 24 años, y la gran mayoría de los que tienen entre 10 y 24 años viven en los países menos desarrollados. El crimen y la violencia están fuertemente asociados con el crecimiento y la proporción de jóvenes, especialmente varones. Esta asociación constituye un *factor de riesgo potencial* para la aparición de violencia armada pero no es una causa directa (UN-Habitat, 2007). Aunque en riesgo, es importante asegurar que los jóvenes no son criminalizados ni estigmatizados a priori, reconociendo que hay otros factores en juego (cuadro 2.1). El reto que tenemos en la actualidad es claro: 200 millones de jóvenes viven con menos de 1 dólar al día, 130 millones son analfabetos, y 74 millones están desempleados⁴. La OIT calcula que son necesarios unos 400 millones de nuevos y mejores puestos de trabajo sólo para absorber a la juventud de hoy. El reto no hará más que aumentar en el futuro, a medida que la globalización continuada de los mercados laborales acelere la inseguridad del trabajo en las comunidades vulnerables.

La expansión del crimen organizado transnacional – Una serie de factores, incluido el desarrollo de una cadena internacional de suministro de mercancías ilegales, ha facilitado la expansión y el afianzamiento de redes criminales transnacionales. Los flujos financieros transfronterizos ilícitos se estiman entre 1 y 1.6 billones USD anualmente, una cifra de 8 a 10 veces más alta que la AOD. A través de la creación y protección de mercados paralelos ilegales, las redes criminales hacen posible el comercio global ilícito de armas. Proporcionan un canal para los actores y los grupos no estatales de dónde obtener armas, que son un factor de riesgo crítico para la violencia armada⁵. El crimen organizado puede suplantar a unas instituciones del Estado debilitadas, alimentar la corrupción en el gobierno central lo mismo que en la policía y en los servicios públicos de seguridad, y competir con la autoridad del Estado, la legitimidad y la provisión de servicios. A menudo reemplaza o transforma

urbes y el 80% de los nicaragüenses y de los haitianos viven en la actualidad en infraviviendas. Ver también DFAIT y CCHS, 2007.

4. Cifras del Banco Mundial, citadas en UN-Habitat, 2007.
5. La corrupción del gobierno proporciona un punto de entrada para el crimen organizado. Las condiciones locales de exclusión, la falta sistémica de oportunidades y el subdesarrollo, proporcionan otras.

Cuadro 2.1. Jóvenes armados y los riesgos demográficos de la violencia armada

Desde los callejones del suburbio de Kibera, en Nairobi, a los enclaves donde se procesa la cocaína en las tierras altas de Colombia y los campamentos de la milicia en Darfur, la edad de los empresarios de la violencia es notablemente similar. La abrumante mayoría de los que blanden las armas son hombres de menos de 30 años. En los países desarrollados, los hombres son responsables de 4 de cada 5 crímenes violentos.

A lo largo de varias décadas se ha ido tomando conciencia de que los países con una gran proporción de adultos jóvenes corren un riesgo elevado de experimentar la aparición de un nuevo conflicto civil, de violencia política y de terrorismo nacional.

Sin embargo, una sociedad joven constituye un riesgo potencial más que una causa de la aparición de violencia armada colectiva. Otros factores son críticos, como por ejemplo: limitadas oportunidades de vida, desempleo, exclusión social, expectativas crecientes y frustrada movilidad socio-económica, masculinidad puesta en duda, urbanización rápida y desarticulación social, exposición pasada a la violencia, incluyendo en la casa familiar; y violación de los derechos humanos, incluyendo la denegación de los derechos políticos. En algunos casos, como en África central y del oeste, los jóvenes de los suburbios urbanos son rápidamente reclutados (voluntaria o forzosamente) para ingresar en instituciones políticas más estructuradas como las milicias o incluso los grupos rebeldes.

Las investigaciones en salud pública han identificado importantes indicadores adicionales para los jóvenes en riesgo de violencia, incluyendo la presencia de bandas en el vecindario, tener un hermano mayor que está en una banda, sentirse inseguro en la escuela o en el vecindario, el abuso de drogas y el acoso escolar.

Los estudios indican que el riesgo de conflicto asociado con una gran masa de población joven es comparable aproximadamente a los riesgos asociados con los bajos niveles de renta per cápita o los altos niveles de mortalidad infantil –alrededor de 2,3 veces el de otros factores. Algunos demógrafos argumentan que una gran masa de población joven facilita la movilización política y el reclutamiento en las fuerzas estatales y no estatales y en las redes criminales.

Fuente: Declaración de Ginebra, 2008.

mercados no violentos y resolución de controversias negociada por otras formas coercitivas y a veces violentas. El UNODC considera el crimen como un importante facilitador de la violencia relacionada con el conflicto. En algunos casos, estudios de evaluación del desarrollo han etiquetado al crimen organizado como una amenaza clave para la seguridad⁶.

6. Por ejemplo, un reciente análisis estratégico de un país africano en situación de postconflicto, consideró como la principal amenaza a la seguridad la posibilidad de un vínculo estrecho entre el crimen organizado y la élite política. El estudio indicaba que la necesidad vigente de ayuda internacional era mucho mayor que la necesidad de las élites de

El *cambio climático y el incremento del deterioro medioambiental* – Estos procesos contribuyen a generar conflictos sobre los recursos, por la tierra, los minerales y otros recursos naturales, y el agua. La escasez de recursos también alimenta el desplazamiento interno y transfronterizo de poblaciones que está debilitando prácticas agro-pastorales que eran sostenibles, a lo que se suma el crecimiento de los suburbios urbanos.

2.2. Las carencias en las políticas y los programas de desarrollo

Las tendencias emergentes en materia de violencia armada revelan ciertas carencias en las políticas y los programas de desarrollo:

Carencia 1: Falta de capacidad para manejar la convergencia entre conflicto y violencia criminal – Los marcos de programación de los donantes y sus procedimientos no suelen estar equipados convenientemente para tratar los vínculos entre el conflicto y la violencia criminal. En particular, luchan por desarrollar opciones de programas que puedan tratar adecuadamente las relaciones (informales) entre los actores del Estado y los actores no estatales, por un lado, y los sistemas transnacionales del crimen organizado y sus economías políticas resultantes, por el otro. Aunque muchas agencias reconocen que los factores de riesgo estructurales y los inmediatos que configuran la violencia armada deberían ser analizados y tratados a diferentes niveles (p. ej. local, nacional, regional y global), carecen generalmente de las herramientas necesarias para hacerlo.

Carencia 2: Falta de eficacia o de amplitud de visión en los programas durante la fase de postconflicto – Los donantes suelen hacer frente a riesgos múltiples y cambiantes de violencia armada en el periodo inmediatamente posterior a la guerra. Entre el 20% y el 40% de los países que salen de un conflicto recaen nuevamente en un período de cinco años⁷. Incluso cuando no reaparece la guerra, muchos contextos postconflicto registran índices de violencia armada que son similares o superiores a los niveles registrados durante la guerra⁸. La ubicación geográfica específica de la violencia puede cambiar desde zonas de guerra predefinidas a áreas urbanas de chabolas infragobernadas (cuadro 2.2). La mayor parte de las intervenciones para promover la seguridad después de una guerra se dirigen, sin embargo, a una categoría definida de actores armados y a las cuestiones subyacentes que

buscar alianzas con el crimen organizado. Sin embargo, un cambio incluso leve en esa dirección, posiblemente alienaría aún más a la comunidad internacional conduciendo a la retirada del apoyo y a la crisis. Ver Vaux *et al.* 2006.

7. Ver, por ejemplo, Collier *et al.*, 2003. Ver también Suhrke y Samset, 2007 para examinar las tendencias.
8. El estudio muestra que las sociedades que salen de un conflicto sufren de un trauma psicológico extendido y de niveles más altos de violencia *normalizada*. Ver UNODC, 2007.

Cuadro 2.2. Violencia armada en situaciones postconflicto

La investigación indica que existen al menos cinco tipos de violencia armada que continúan, surgen, o se agravan en situaciones postconflicto:

- La violencia política que se expresa en asesinatos, secuestros, desplazamientos masivos y bombardeos.
- La violencia estatal rutinaria que implica hacer cumplir la ley de una forma ilegítima o desproporcionadamente violenta, la eliminación de rivales políticos o de partidarios, la tortura, y el apoyo a milicias de “defensa civil” que violan los derechos humanos.
- La violencia económica y relacionada con el crimen, como robo armado, extorsión, secuestro, control de los mercados, tráfico de seres humanos, de estupefacientes y de armas, violencia doméstica y sexual, violencia relacionada con las bandas juveniles.
- La violencia comunitaria y los procesos de justicia y policía informales, como por ejemplo, los linchamientos, las patrullas ciudadanas, la justicia de masas, el control por bandas de jóvenes, las batallas territoriales y las actividades de organizaciones de autodefensa.
- Los desplazamientos y las disputas postbélicas, como los enfrentamientos por la tierra y los asesinatos por venganza.

Estos tipos de violencia armada necesitan ser abordados dentro de un marco más amplio de recuperación que busca reforzar o establecer la legitimidad del Estado y la resiliencia nacional. También debe destacarse que en ciertas situaciones, procesos incompletos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y de reforma del sistema de seguridad (RSS) pueden sin quererlo agravar la inseguridad.

Fuente: Chaudhary y Suhrke, 2008.

alimentaron el conflicto político⁹. Puede que no se preste suficiente atención a los patrones de violencia armada existentes en el terreno, a las economías políticas de postguerra y a la identificación y tratamiento de los factores de riesgo de la violencia armada futura.

Carencia 3: Errores a la hora de identificar correctamente los riesgos e impactos de la violencia armada – En los escenarios de conflicto, las altas tasas de mortalidad resultan tanto de la violencia directa de la guerra como de sus efectos indirectos, al limitar el acceso a los alimentos, al agua limpia y a los cuidados médicos. En los escenarios en los que no hay conflicto, los altos niveles de homicidios armados y de crímenes pueden estar motivados por la exclusión social y por otros factores de subdesarrollo (en Jamaica,

9. Ver, por ejemplo, Muggah, 2008, para un estudio crítico de las intervenciones de promoción de la seguridad posguerra.

por ejemplo). Más allá de esto, muchos incidentes con violencia armada no quedan registrados, especialmente en países en desarrollo y en los que sufren de violencia armada, donde los sistemas de registro suelen ser deficientes.

Trabajar sobre las causas y las consecuencias de la violencia armada a través de programas de desarrollo requiere un entendimiento claro de las condiciones locales específicas, incluyendo los factores estructurales e inmediatos que alimentan la violencia. Esto exige un enfoque amplio hacia el diagnóstico, que movilice diferentes fuentes de datos y métodos, como son los análisis de conflicto, los enfoques de salud pública y los métodos de prevención del crimen.

Carencia 4: Dificultades a la hora de programar por encima o por debajo del nivel estatal – La violencia armada puede desbordar las fronteras. Alternativamente, la violencia armada localizada puede ser determinada por factores regionales y globales. Debido a que los donantes de ayuda oficial al desarrollo suelen centrarse en el nivel “nacional”, les puede resultar difícil diseñar intervenciones apropiadas para hacer frente a la violencia armada por encima y por debajo de ese nivel. Pero el reconocimiento y la inversión en comprender esas dinámicas regionales y global-locales, pueden facilitar la identificación de puntos de entrada para lograr una intervención más eficaz de los donantes (por ejemplo, programas de base local, intervenciones municipales y comunitarias, respuestas tipo “todo-el-gobierno” y una acción global y regional más coordinada en contra de los flujos ilícitos y el crimen organizado).

Carencia 5: Falta de experiencia en programas en áreas urbanas – La violencia armada de tipo urbana es importante, y cada vez es mayor el reconocimiento de los impactos negativos de dicha violencia en la gobernabilidad urbana y en el desarrollo socioeconómico. El Banco Mundial, sus agencias afiliadas y UN-Habitat han desarrollado cierta experiencia en abordar distintos aspectos de la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Aunque la programación en RVA de tipo urbana se está convirtiendo en una prioridad para un buen número de gobiernos afectados y de donantes multilaterales, muchas agencias de desarrollo carecen de la experiencia, del saber-hacer institucional y de los instrumentos prácticos para llevar a cabo programas eficaces.

Carencia 6: Los desafíos de las bandas juveniles y de los jóvenes en riesgo de caer en la violencia armada – El problema de los jóvenes decepcionados que eligen el crimen y la violencia como medio de vida alternativo, es considerado por algunas autoridades como un importante “riesgo para la seguridad” (Jutersonke, Muggah y Rodgers, próximamente; UN-Habitat, 2007). En algunos casos, intervenciones represivas son lanzadas como pretexto para evitar cuestiones más delicadas relacionadas con la desigualdad o la creación de empleo. Pero muchos donantes tienen todavía que tratar de forma adecuada las cuestiones complejas relacionadas con las pandillas¹⁰. La evidencia indica

10. El análisis de los sitios web sobre AOD y los documentos de 22 miembros del CAD-OCDE

que unas intervenciones preventivas centradas en factores de riesgo estructurales e inmediatos pueden generar un efecto positivo demostrado (OMS, 2008; Banco Mundial y UNODC, 2007).

Carencia 7: Falta de inversión en prevención – Los esfuerzos de los donantes para reducir la violencia armada y asistir en la recuperación postconflicto, son medios importantes para prevenir el resurgimiento del conflicto violento. Aunque la inversión en la prevención de conflictos está garantizada, el reto permanente es que el repertorio de iniciativas de prevención de conflictos basadas en datos empíricos sigue siendo escasa. Es difícil *probar* de manera convincente que una iniciativa de acción específica haya terminado con el conflicto o evitado el estallido de violencia armada¹¹. Sin embargo, vista la magnitud de lo que se gasta en postconflicto, unas modestas inversiones en acciones preventivas deberían recibir más atención (cuadro 2.3). En el caso de la violencia interpersonal y la prevención de la delincuencia una base empírica cada vez mayor permite identificar puntos de entrada que aseguren

Cuadro 2.3. Falta de fondos para la prevención de conflictos en Haití

En 2002, la misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Haití estaba apoyando una gran variedad de programas preventivos en materia de seguridad, derechos humanos, justicia, reintegración y buena gobernabilidad. Pidió 15 millones de dólares para dos años, pero no recibió más que 5 millones de dólares. Cuando el país fue paralizado por un pequeño levantamiento en 2004 que llevó a la salida del Presidente Jean-Bertrand Aristide, la misión de NNUU que siguió costó más de 400 millones de dólares, junto con mil millones de dólares comprometidos por una docena de donantes para programas de desarrollo. ¿Habría marcado la diferencia un apoyo más enérgico a la OEA? La respuesta no se sabe, pero al no proporcionar un mínimo apoyo, quedaba claro que los esfuerzos preventivos no tenían la más mínima posibilidad de tener éxito.

Fuente: Collings, 2005.

encontraron que los programas sobre esta cuestión estaban centrados, en su mayor parte, en reformas de la justicia penal y legal y en acciones para abordar la violencia armada contra los niños y las mujeres. Ver OMS, 2008.

11. El CAD- OCDE (2008c) ha desarrollado directrices sobre seguimiento y evaluación de la prevención de conflictos y la construcción de paz, y está aplicando los estándares en una serie de contextos.

una inversión en desarrollo, algunos de los cuales pueden también aplicarse a situaciones de conflicto.

Carencia 8: Falta de entendimiento de las relaciones entre subdesarrollo y crimen organizado transnacional – Se sabe comparativamente poco sobre cómo diferentes formas de desarrollo pueden aumentar o disminuir la capacidad de los agentes del crimen organizado para aprovechar sistemas financieros, de transporte y de comunicación. Por ejemplo, las intervenciones en desarrollo a menudo propician la deregulación nacional y la integración en los mercados globales. Al mismo tiempo, sin embargo, es insuficiente la inversión en construcción de las capacidades necesarias para hacer un seguimiento de los flujos de efectivo, mejorar la justicia penal, asegurar un sistema judicial independiente y proporcionar unos servicios de seguridad transparentes (por ejemplo, control policial y de fronteras). Esto puede exponer a las comunidades a la extorsión, a la corrupción y a la penetración por parte del crimen organizado. África Occidental, que está actualmente infiltrada por cárteles del narcotráfico colombianos, debido a unas fronteras abiertas, unas medidas de control débiles y unos altos índices de corrupción política, es un ejemplo ilustrativo de esta situación¹².

12. Ver Cockayne 2007 y UNODC, 2008. Para un informe reciente de NNUU sobre el papel del crimen organizado y de los carteles de la droga en Guinea Bissau ver: <http://africa.reuters.com/top/news/usnJOE492012.html>.

Capítulo 3

Prevención y Reducción de Violencia Armada (RVA) y la Óptica de la Violencia Armada

Este capítulo trata:

- Las lecciones aprendidas que definen la RVA
- La óptica de la violencia armada: una visión estratégicamente integrada
 - Los cuatro elementos centrales: las personas, los actores, los instrumentos y las instituciones
 - Personas
 - Actores
 - Instrumentos
 - Instituciones
- Los cuatro niveles: local, nacional, regional, y global

Muchas agencias de desarrollo y sus socios internacionales están ahora de acuerdo en que los enfoques integrales son necesarios para prevenir y reducir la violencia. Estos han comenzado a adaptar una gran variedad de programas para lograr este objetivo. Los programas que se están ejecutando en este momento en el terreno, marcan el camino a seguir¹. Esta sección examina una serie de lecciones aprendidas y de experiencias de programas que han configurado el enfoque de RVA. Introduce a continuación la óptica de la violencia armada, que puede ayudar a quienes trabajan en desarrollo a identificar mejor los determinantes, los factores de riesgo y los efectos de la violencia armada, así como los puntos de entrada estratégicos para intervenir.

3.1 Las lecciones aprendidas que configuran la RVA

Una amplia variedad de experiencias en recuperación postconflicto, construcción de la paz y promoción de la seguridad y el desarrollo, están generando elementos críticos que están definiendo el enfoque RVA. Las lecciones clave incluyen:

La necesidad de tener en cuenta los factores de demanda en el control de las APAL – los programas de control de armas cortas fueron en un primer momento operaciones técnicas con la intención de controlar el “suministro” de armamento (a través de controles de producción y almacenaje, regulación de importación y exportación y destrucción de armamento). Sin embargo, la reciente experiencia demuestra que para ser eficaces, las intervenciones deben tener en cuenta *por qué* las personas adquieren y hacen un mal uso de las armas. Los programas de APAL han evolucionado como corresponde –desde programas de readquisición de armas hasta armas en posesión de la comunidad para actividades de desarrollo (Albania), sorteos de armas (Haití)², servicios de almacenaje y custodia comunitarios (Somalia), y enfoques más amplios que se centran menos en el control de armas y más en la reducción de la demanda de

1. Sin embargo, tal y como se indicaba en la introducción, no hay aún suficientes pruebas de evaluación para desarrollar una guía programática operativa sólida. Además, hay una importante necesidad de aumentar el intercambio técnico y de conocimiento dentro de las agencias de ayuda al desarrollo que están trabajando en diferentes aspectos de la violencia armada.
2. El sorteo de armas ofrece incentivos a las personas para que devuelvan sus armas a cambio de un billete de lotería con el cual puede ganar una serie de premios, desde electrodomésticos hasta escúteres. Otra de las novedades incluye sorteos para la reducción de la violencia armada, donde a los líderes locales de las bandas se les ofrece “incentivos” (motocicletas, becas escolares) a cambio de una reducción significativa de la violencia por armas de fuego en áreas, aparentemente, bajo su control.

armas³. *Para la RVA, la lección clave es que los enfoques sostenibles necesitan centrarse en los factores estructurales, institucionales y socioculturales que alimentan la “demanda” de armas cortas así como en los factores de protección que pueden prevenir un futuro uso criminal.* (Yeung, 2008; Jackman, 2007; Atwood, Glatz y Muggah, 2006).

La necesidad de enfoques integrales para el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) – Las acciones de DDR a menudo se han basado en criterios limitados, asociados con el desarme de combatientes (varones), el acantonamiento y la reinserción. El resultado era, con frecuencia, “una DDR incompleta” con poca reintegración real, y grandes perspectivas de regreso a la violencia armada. Muchos programas sobre DDR se están alejando de las intervenciones de corto plazo centradas en los excombatientes y en el decomiso de armas hacia intervenciones más integradas de base nacional o comunitaria (Naciones Unidas, 2006). Algunos enfoques buscan mejorar la capacidad de absorción de las comunidades para recibir a los excombatientes⁴ y también contemplan el desarrollo de estrategias nacionales de más largo plazo de creación de empleo y reducción de la pobreza. Además, cada vez hay un mayor reconocimiento de la necesidad de adoptar acciones preventivas dirigidas a los hombres jóvenes marginados que son reclutas potenciales. Para la RVA, una lección clave es que el DDR debería ser abordado desde una perspectiva de construcción del Estado. Una reintegración sostenible necesita de enfoques de desarrollo nacional y de la comunidad, diseñados para fortalecer la resiliencia y la legitimidad de las relaciones Estado-sociedad.

Aplicar enfoques preventivos y de desarrollo para hacer frente al crimen y a las bandas juveniles. – El mantenimiento del orden necesita compensarse con estrategias preventivas y de desarrollo más amplias. Los enfoques convencionales dirigidos por el Estado para hacer frente a la delincuencia y a las bandas juveniles, han optado por respuestas duras de orden público. Pero estas acciones pasan por alto los factores subyacentes que determinan la aparición de la violencia armada y de las bandas juveniles. La lección importante es que las intervenciones de RVA deberían tratar los factores estructurales y de riesgo que dan lugar a la violencia armada y no sólo a las personas que blanden las armas⁵. Enfoques de justicia penal/repadora

3. Encontramos un ejemplo en la evolución de los programas del PNUD entre las comunidades nómadas en la región de Garissa de Kenya.
4. Requiere prestar atención a las cuestiones de justicia transicional, así como a las capacidades de absorción socioeconómicas y psicológicas de las comunidades. Ver Colletta *et al.*, 2008 y Colletta y Muggah, próxima publicación de una revisión de medidas de estabilización provisionales y la segunda generación de DDR.
5. Ver Jutersonke, Muggah y Rodgers, 2009 para un repaso a las intervenciones llamadas de “mano dura” y “mano amiga” en América Central que enfatizan los enfoques coercitivos

reforzados y responsables, necesitan ser apoyados e integrados con enfoques de ayuda al desarrollo dirigida, mejora de la gobernabilidad, movilización de la comunidad y otros enfoques de desarrollo.

La prevención del crimen y de la violencia puede ser eficaz – Una serie de herramientas y de métodos que han demostrado su eficacia para reducir la violencia armada en contextos de ingresos medio-altos puede también ser útil en entornos de renta más baja. Especialmente importantes son los enfoques de salud pública y de prevención del crimen para el seguimiento de los patrones geográficos y demográficos de la violencia armada, e identificar los factores de riesgo y de protección, que pueden contribuir a los esfuerzos para prevenir y reducir la violencia armada (ver capítulo 4).

Por ejemplo, las intervenciones integrales adoptadas por las autoridades municipales en regiones de Colombia (*p. ej.*, Bogotá, Medellín y Cali), fueron guiadas fundamentalmente por una identificación continua y un seguimiento sin fallo de los “puntos calientes”. *Una lección a tener en cuenta es la utilidad de diagnosticar los patrones y las relaciones actuales que configuran la violencia armada, de identificar los factores de riesgo y de protección claves, y de adaptar y monitorear las intervenciones.*

Los esfuerzos multisectoriales y a diferentes niveles dirigidos por grupos comunitarios y gubernamentales están dando resultados prometedores. – Muchas iniciativas en materia de RVA se han convertido de forma gradual en programas multisectoriales y a varios niveles. Muchos se iniciaron centrándose en el control de armas pero más tarde evolucionaron para atender otros factores identificados como esenciales para reducir la violencia armada, tales como el desempleo, las relaciones de género, la reforma de la policía y la movilización de la comunidad. Algunos de ellos han logrado resultados prometedores, aunque muy pocos han sido evaluados y documentados de forma sistemática (ver capítulo 5). *La lección que emerge es que se necesitan esfuerzos multisectoriales integrados para reducir de forma sostenible la violencia armada, y que las intervenciones que tienen éxito a menudo combinan elementos de enfoques de conflicto, de prevención del crimen y de salud pública.*

La necesidad para los donantes de trabajar a tres niveles –prevención, mantenimiento del orden y diplomacia– y de enfoques integrados y sincronizados tipo “todo-el-gobierno” – Relacionado con el punto anterior, la experiencia tanto en situaciones de conflicto como en las marcadas por el crimen ha resaltado la complejidad multidimensional de la violencia armada, y las crecientes conexiones entre los factores de riesgo locales, nacionales,

y voluntarios para reducir la violencia.

regionales y globales⁶. Tal y como ya se ha observado, las medidas de imposición de la ley y el orden y las campañas de desarme forzoso no son susceptibles de generar reducciones sostenibles de violencia armada porque no inciden en los problemas políticos y de desarrollo subyacentes. Asimismo, las intervenciones que sólo tienden al desarrollo no pueden atender el conjunto de cuestiones políticas y de seguridad presentes (especialmente cuando están implicados agravios políticos y/o el crimen organizado). *Para la RVA, la lección es la necesidad de esfuerzos de tipo “todo-el-gobierno” que sincronicen las acciones de desarrollo, políticas, de las fuerzas de seguridad y de la diplomacia (AOD y no AOD). La sincronización de esfuerzos requiere que todas las partes compartan una visión común de la interconexión entre las cuestiones y los niveles de seguridad y de desarrollo y de cómo se combinan para crear la violencia armada*⁷.

Incrementar la implicación de todos los actores en los diagnósticos, el diseño de los programas y la evaluación – Siendo los hombres jóvenes los principales causantes y víctimas de la violencia armada, sus efectos alcanzan a todos sin distinción de sexo y edad, e impactan negativamente sobre jóvenes y mayores, ricos y pobres, hombres y mujeres, niños y niñas. Los jóvenes, puesto que son grupos de alto riesgo, deberían jugar un papel importante en el diseño de los programas en RVA, ya que muchos de ellos se dirigen a este grupo. Las mujeres, tanto las que emplean la violencia como las víctimas, ofrecen una perspectiva alternativa sobre los factores de riesgo asociados con la violencia, así como sobre las diferentes manifestaciones de la misma –muchas de las cuales pueden no ser experimentadas por los hombres.

En resumen, estas lecciones muestran que respuestas programáticas con una visión limitada no funcionarán. No es suficiente centrarse sólo en el control de armas, o en los actores de la violencia, o en resolver las debilidades institucionales. Tampoco es suficiente seleccionar aspectos de la violencia armada a través de iniciativas descoordinadas de desarrollo, de seguridad o diplomáticas. Además, la programación debe tener en cuenta los factores de riesgo que interactúan en todos los niveles de nuestro mundo globalizado –desde los “puntos calientes” locales de violencia armada, hasta los entornos más amplios de nivel nacional, regional y global que configuran y condicionan el nivel local. Una RVA sostenible, requiere de una visión integral del problema y de un enfoque estratégicamente integrado. La óptica de la violencia armada, que vamos a ver ahora, puede ayudar en este sentido.

-
6. Por ejemplo, donde las condiciones locales de subdesarrollo y el mal gobierno proporcionan jugosos puntos de entrada para que el crimen organizado transnacional arraigue.
 7. Más información sobre la cuestión en el cuadro 3.5.

3.2 La óptica de la violencia armada: Una visión estratégicamente integrada

Comprender y diseñar programas para combatir la violencia armada es un reto. Esto se debe a que la violencia armada tiene implicaciones políticas (incluso cuando la violencia en sí puede no estar politizada), y a que no suele ser aleatoria⁸. Esto significa que la promoción de medidas eficaces y prácticas para prevenir y reducir la violencia armada depende del desarrollo de información fiable y del análisis de sus causas y consecuencias, y de sus interrelaciones a múltiples niveles.

La óptica de la violencia armada capta las características y los niveles clave de la violencia armada. Sus diferentes componentes han sido establecidos después de consultar con profesionales del desarrollo, y se apoyan en las lecciones aprendidas de los programas de RVA en situaciones de conflicto, postconflicto y crimen/violencia (enumeradas más arriba). Esta óptica ofrece un marco flexible y unificado para reflexionar acerca de los factores determinantes ligados al contexto, los factores de riesgo, los factores de protección y los efectos. No está tampoco limitada por supuestos preconcebidos con relación a categorías impuestas por los donantes, como “conflicto”, “crimen” o “frágil”.

Como muestra el gráfico 3.1 la óptica de violencia armada destaca:

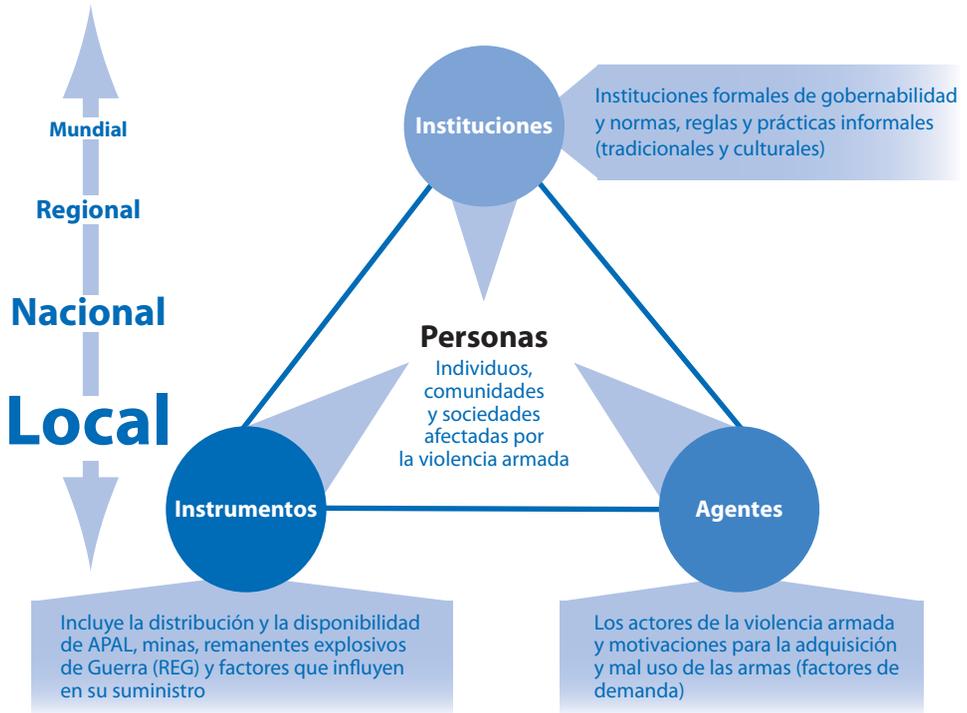
- A las *personas* que se ven afectadas por la violencia armada, tanto las víctimas de primer nivel como las sociedades y comunidades que sufren también las consecuencias.
- Los *actores de la violencia armada* (y sus motivaciones para hacerlo).
- Los *instrumentos* de la violencia armada (con atención a su disponibilidad y/o oferta)
- El entorno *institucional/cultural* amplio (tanto *formal* como *informal*) que hace posible o protege contra la violencia armada.

La óptica también llama la atención sobre el hecho de que los factores de riesgo existen e interactúan a diferentes niveles, desde lo local a lo global.

La óptica de violencia armada subraya la manera en que la violencia trasciende a sectores diferenciados del desarrollo y pone de relieve el potencial para respuestas multisectoriales e integradas. Destaca también las conexiones potenciales entre diferentes elementos y niveles: a menudo son tratados de forma separada debido a líneas de programación temática o sectorial

8. Además, diferentes grupos a menudo tienen interés en infravalorar o en ocultar el alcance de la violencia armada letal, haciendo particularmente difícil la recogida de datos fiables y el análisis imparcial.

Gráfico 3.1. La óptica de la violencia armada



inconexas. La óptica anima a las agencias de desarrollo a pensar más allá de sus mandatos particulares de programación y a considerar el conjunto de los retos que tienen entre manos.

Un análisis unificado de la violencia armada puede ayudar a juntar un gran abanico de actores que están trabajando en diferentes facetas de la cuestión. Por ejemplo, puede ayudar a agencias que trabajan sobre reforma de la justicia penal a examinar cómo sus objetivos y sus acciones programáticas se conectan potencialmente con intervenciones dirigidas hacia la seguridad comunitaria, la prevención del crimen, la justicia reparadora, el control de APAL o las iniciativas en favor de jóvenes en situación de riesgo. Puede fomentar también mejores respuestas del tipo “todo-el-gobierno”.

Es importante señalar que la óptica de la violencia armada no debería suplantar los análisis y las herramientas de programación existentes, como son los análisis de conflicto o de estabilidad, los propulsores de cambio, las evaluaciones de gobernabilidad y de justicia penal, o el enfoque de salud pública. Sirve más bien como un marco complementario que puede ayudar a identificar

cómo se pueden combinar las diferentes herramientas y fuentes de datos para mejorar los diagnósticos existentes y formular intervenciones más estratégicas o más focalizadas.

3.2.1 Los cuatro elementos centrales: las personas, los actores, los instrumentos y las instituciones

Personas

La óptica de la violencia armada elige una perspectiva en materia de seguridad centrada en las personas. Una perspectiva de abajo-arriba es fundamental para diseñar estrategias que construyan o refuercen la legitimidad y la resiliencia de las capacidades locales y, en última instancia, de las relaciones Estado-sociedad. Un punto de partida para cualquier intervención en materia de RVA es comprender quién se ve afectado por la violencia armada, dónde, cuándo, cómo y por qué⁹. Una pregunta crítica para guiar las intervenciones es *qué se requiere para hacer que los individuos y las comunidades se sientan seguros y tranquilos en los contextos particulares en los que viven*. El énfasis debe ponerse en comprender cómo la gente define sus necesidades de seguridad.

Los programas de desarrollo deberían buscar producir mejoras en el sentimiento tanto real como percibido de seguridad y en el bienestar de las personas y de las comunidades, mientras contribuyen a (o al menos no obstaculizan) la eficacia, la legitimidad y la resiliencia del Estado. Aunque las perspectivas analíticas de abajo-arriba sobre la seguridad están en el centro, no se debería olvidar que los gobiernos nacionales y municipales desempeñan un papel crítico a la hora de crear un entorno propicio y de proporcionar recursos para mantener éxitos a nivel local¹⁰.

-
9. Esto requiere identificar los patrones geográficos y temporales de la violencia armada, así como las características demográficas de las personas, para saber de qué diferentes maneras impacta la violencia armada sobre grupos de población específicos como hombres, mujeres, niñas y niños.
 10. En términos de programación, construir y sostener estos vínculos locales-nacionales es crucial. Además, las perspectivas de abajo-arriba serán probablemente insuficientes para hacer frente al crimen organizado. En contextos donde los mercados ilícitos suponen la columna vertebral de la economía local, muchos tienen un interés creado en su mantenimiento. Otros enfoques pueden ser necesarios para identificar y responder a los factores regionales y transnacionales que influyen en la dinámica de la violencia armada local.

Cuadro 3.1. Preguntas preliminares para entender las necesidades de seguridad de las personas

- ¿Cómo definen sus necesidades de seguridad los hombres, las mujeres, los niños y las niñas?
- ¿A quién le afecta directamente la violencia armada (incluyendo los remanentes explosivos de guerra [REG]) y de qué forma?
- ¿Dónde y cuándo se cometen los ataques, y por quién?
- ¿A quién le afecta indirectamente, y de qué forma?
- ¿A quién no le afecta directa/indirectamente, y por qué?, ¿Qué factores de protección existen?
- ¿Están siendo recogidos todos los incidentes de violencia armada en los sistemas de registro existentes?, Si no, ¿Por qué no es así?
- ¿Cómo percibe y se relaciona la gente con las instituciones y actores estatales?
- ¿Cómo percibe y se relaciona la gente con los que emplean la violencia armada?
- ¿Están invirtiendo en defensa personal los que no emplean la violencia?, ¿Por qué?
- ¿A quién recurre la gente para obtener servicios de seguridad y justicia^a?
- ¿Existen disposiciones adecuadas para la asistencia a las víctimas?
- ¿Existen datos desagregados por género, edad y otras características demográficas relevantes?

a. Esta cuestión ayuda a identificar los actores e instituciones no estatales y/o informales de la justicia y de la seguridad existentes que puedan formar parte de una respuesta a varios niveles en Estados frágiles. Ver OCDE-CAD, 2007d.

Actores

Los *que emplean la violencia* armada son heterogéneos. Encontramos actores de la seguridad estatales y no estatales, grupos de hombres jóvenes básicamente depredadores e individuos implicados en violencia interpersonal y doméstica. Algunos adoptan formaciones jerárquicas como las milicias, el crimen organizado y cierto tipo de bandas, mientras que otros forman redes mucho más flexibles. El empleo de la violencia está muy determinado por el género –la mayor parte de la violencia es cometida por hombres– aunque las mujeres también la usan de forma ocasional y no debería pasarse por alto.

Comprender las motivaciones de los que emplean la violencia y la forma en la que están organizados es esencial para diseñar intervenciones en RVA eficaces. Las motivaciones suelen implicar cuestiones relacionadas con la

seguridad personal y/o de la comunidad; la estabilidad socioeconómica y la oportunidad; el estatus individual/social, la identidad y pertenencia; los factores culturales; la identidad política; y el estatus colectivo. Un diagnóstico claro de los factores de riesgo coyunturales y estructurales es crítico¹¹. Como mínimo, se necesitan datos demográficos desagregados (por ejemplo: sexo, edad y etnia) para fijar de forma eficaz los objetivos de las iniciativas.

Instrumentos

El aspecto de los “*instrumentos*” de la óptica de violencia armada se centra en la oferta y disponibilidad de armas y municiones, junto con la presencia de remanentes de explosivos de guerra en contextos de conflicto y postconflicto. La disponibilidad relativamente extendida de armas no *causa* la violencia armada, pero debería ser considerada un factor de riesgo¹².

El análisis muchas veces llama la atención sobre la debilidad institucional a nivel nacional (por ejemplo, una legislación o una capacidad para hacerla cumplir inadecuadas, una gestión ineficaz de los arsenales, controles de fronteras débiles, corrupción, y subversión del sistema de gobierno por estructuras de poder ilícitas y crimen organizado), sobre problemas de seguridad localizados, y factores regionales y globales (flujos de armas transfronterizos y transnacionales; vínculos con redes del crimen organizado, mercados ilícitos y cadenas de suministro a escala mundial, etc.). Puede también revelar posibles oportunidades para trabajar con instituciones locales motivadas (p. ej. los gobiernos municipales) que están en una buena posición para aprobar medidas y otros programas de control de armas dentro de sus jurisdicciones.

Como ya se ha señalado, los enfoques convencionales en relación a los instrumentos han limitado generalmente su alcance al control técnico de las armas. La segunda generación de esfuerzos en materia de control de armas está adoptando enfoques más de desarrollo para abordar los factores que subyacen a la demanda de armas pequeñas y los factores que crean un entorno propicio para la violencia. El enfoque de RVA representa una nueva evolución, al incluir un análisis de cómo las armas se integran en el tejido socioeconómico, cultural y político de una comunidad, y cómo esto se vincula a todos los niveles: local, nacional, regional y global.

11. Esto puede incluir: fallos en seguridad pública y en desarrollo y otros problemas de gobernabilidad; agravios políticos y/o codicia, corrupción y protección de intereses personales/estatales; falta de medios de vida alternativos, desigualdades postconflicto prolongadas; factores culturales o sociales ligados al patriarcado y a la masculinidad; y otros factores de riesgo como la exposición previa a la violencia (incluyendo doméstica), la falta de oportunidades educativas y la disponibilidad de armas, drogas y alcohol.
12. Ver: Small Arms Survey, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002 y 2001. Ver también el capítulo orientativo de APAL en OCDE-DAC, 2005a.

Cuadro 3.2. Preguntas preliminares para comprender las motivaciones de los que perpetrán la violencia, y sus factores de riesgo

- ¿Quién comete la violencia armada?, ¿Dónde?, ¿Cuándo?, y ¿Cuáles son sus motivaciones?
- ¿Cuál es la relación de los actores de la violencia con la gente?
- ¿Cuál es su relación con los actores y las instituciones estatales?
- ¿Cómo configura el entorno institucional formal amplio la demanda de armas?
- ¿Cómo influyen el entorno institucional y las normas informales la demanda de armas^a?
- ¿Cómo influyen otros factores a muchos niveles el acceso a las armas –incluyendo los mercados ilícitos, el tráfico de armas, la falta de oportunidades de empleo, la penetración del crimen organizado, y los riesgos inmediatos como son los suministros de armas, la disponibilidad de alcohol y drogas, etc.?
- ¿Cómo influye un deseo de gestión/protección de los mercados ilícitos la demanda de armas?
- ¿Hasta qué punto el abuso de alcohol o de drogas puede considerarse como un factor?
- ¿Qué factores conducen a personas de la misma comunidad (y de características demográficas similares) a no poseer o no emplear indebidamente un arma?, ¿Son estos factores puntos de entrada para la RVA?

a. Por ejemplo, las culturas de la masculinidad, las armas como moneda para adquirir una esposa, tierras o bienes, y control cultural/tradicional o las normas reglamentarias.

Instituciones

La dimensión *institucional* se centra en las reglas del juego que surgen de las leyes formales, de las normas y las prácticas informales, de los medios para hacer respetar la ley y de las estructuras organizativas en un contexto particular¹³. Las instituciones que propician o que frenan la violencia armada van desde las prescripciones formales y las reglas de gobierno a nivel municipal, nacional o local, hasta las que se encuentran en el sector privado, los medios, las instituciones comunitarias y las prácticas tradicionales o culturales. Ambos tipos instituciones, tanto las formales como las informales, pueden hacer que ciertas poblaciones sean más vulnerables a la violencia armada, o bien pueden servir para reducirla y prevenirla. Por ejemplo, normas desiguales en derecho matrimonial, o sobre propiedad y herencias, pueden exponer a las mujeres y a

13. Ver el módulo sobre Cambio institucional y conflicto armado (*Institutional Change and Violent Conflict*) en OCDE-CAD, 2005a.

los niños a una mayor victimización. Al contrario, autoridades locales responsables de la venta de alcohol, de la legislación sobre armas, de la policía y del desarrollo urbano, por ejemplo, pueden desempeñar un importante papel en extremar o disminuir la posibilidad de violencia armada.

Cuadro 3.3. Preguntas preliminares sobre la oferta y la demanda de armas

- ¿Dónde se concentran las armas (geográfica y demográficamente)?, ¿cuándo se utilizan?
- ¿Cuáles son las fuentes de armas?, ¿quién las suministra?
- ¿Qué tipo de armas están en circulación y cuánto cuestan?, ¿qué recursos se utilizan para adquirirlas?
- ¿Qué factores económicos, sociales, políticos y culturales determinan la demanda de armas?
- ¿Cómo son percibidas las armas pequeñas por el público?
- ¿Qué sistemas internacionales y regionales (formales e informales) están en vigor para regular las armas?, ¿Se hace cumplir la regulación?, ¿Qué factores limitan su eficacia?
- ¿Qué sistemas nacionales y locales (formales/informales) existen para regular las armas?, ¿Pueden ser apoyados?, ¿qué factores limitan su eficacia?
- ¿Se han hecho esfuerzos para regular las armas en el pasado?, ¿fueron eficaces?
- ¿Hay sanciones para las armas ilegales?

Las evaluaciones de instituciones formales suelen centrarse en el análisis de capacidades y déficits en los sectores de la seguridad pública y de la justicia (*por ejemplo dentro* de los Ministerios de Interior, Defensa, Asuntos Sociales, Justicia, Aduanas e Inmigración) y en cuestiones relacionadas como la inadecuación de la legislación, de la forma de establecer las reglas y hacerlas cumplir, o sobre la corrupción y los abusos del sistema de seguridad. Pero deberían también considerar problemas más amplios de gobernabilidad o de protección social que comprometen una provisión de servicios equitativa, y/o alimentan la exclusión social sistémica o unos agravios colectivos. Las evaluaciones formales de las instituciones deberían también tener en cuenta la capacidad y la credibilidad de los sistemas de registro de datos relevantes en materia de justicia penal y de salud.

El análisis de las *instituciones informales* se centra generalmente en los factores sociales y culturales, incluyendo las normas aceptadas culturalmente que apoyan el uso de la violencia para resolver los conflictos, permiten la impunidad y animan a llevar armas. Debería también tener en cuenta los factores de protección potenciales que podrían ser reforzados para reducir el riesgo de violencia, como son las normas sociales y las asociaciones comunitarias, los usos y tradiciones, junto con los esfuerzos significativos de los líderes y de los individuos. Las ONGs que apoyan a grupos de mayores para reafirmar el control sobre los jóvenes armados y promover prácticas sostenibles de gestión de recursos en el sur de Sudán y en Kenia son un ejemplo de esto¹⁴. El conocimiento cultural ligado al contexto es esencial. Las instituciones a nivel municipal, lo mismo que las organizaciones/instituciones tradicionales, consuetudinarias y comunitarias, son de especial interés para la RVA, debido a su capacidad de acción directa para reducir la inseguridad e incrementar el bienestar de las personas y de las comunidades.

3.2.2 Los cuatro niveles: local, nacional, regional y global

El análisis basado en la óptica de la violencia armada abarca cuatro niveles de intervención.

Empieza con el *nivel nacional*, pues proporciona el telón de fondo que indica *dónde* es más probable que se concentren los problemas de violencia armada, y puede ayudar a identificar los “puntos conflictivos” adonde se debería dirigir la programación. El análisis considera también los factores nacionales que configuran los patrones de violencia armada y sus tendencias históricas y los factores que conforman una respuesta programática: la voluntad de las autoridades nacionales para hacer frente a la violencia armada, las capacidades de las instituciones del Estado y la viabilidad de una intervención de los actores de desarrollo, basada en la orientación (política) de las autoridades nacionales, en relación a las causas subyacentes de la violencia armada.

La óptica de la violencia armada puede facilitar este análisis común y el desarrollo de una estrategia compartida. Puede aprovechar los valiosos hallazgos de los actores del desarrollo, que están bien situados para entender cómo los factores regionales y mundiales se conectan con la dinámica de la violencia armada y del desarrollo a nivel nacional y local, así como las posibles repercusiones de intervenciones que implican al conjunto de las instituciones gubernamentales. Los esfuerzos de “todo-el-gobierno” para reducir la violencia armada suelen estar liderados por los departamentos de defensa y/o de asuntos exteriores. La perspectiva de la RVA sugiere que los actores

14. Ver, por ejemplo, el trabajo de PACT Sudan, en www.pactsudan.org/.

Cuadro 3.4. Preguntas preliminares para comprender el entorno institucional

- ¿Como contribuyen las *instituciones formales de gobernabilidad* a: 1) el sentimiento de seguridad de las personas; 2) la demanda de armas por parte de los violentos; 3) la proliferación de armas; y 4) la incidencia de la violencia armada?
- ¿Qué factores reducen la capacidad y la voluntad del Estado de dar respuesta a los problemas que causan la violencia armada?
- ¿De qué manera contribuyen los representantes estatales y las autoridades públicas a la violencia armada?
- ¿Cuál es la relación de las autoridades públicas con los que emplean la violencia armada?
- ¿De qué manera interactúa la economía formal con las economías ilícitas propiciadas por la violencia armada?, ¿Quiénes son los actores clave?
- ¿Cómo pueden apoyar las prioridades en RVA los Departamentos de Interior, Defensa, Asuntos sociales, Aduanas y Fronteras, y el sistema de justicia penal?, ¿Cuáles son las capacidades?, ¿Cuáles son los retos?
- ¿Es adecuado el marco legal en cuestiones de violencia armada? ¿Es aceptado y respetado? ¿Existe capacidad para hacerlo cumplir?
- ¿Es el país parte de convenciones o tratados regionales e internacionales relevantes?, si es así, ¿Tienen un adecuado nivel de respeto y de reflejo en la norma y en la práctica nacional?
- ¿Cuál es la capacidad, papel y transparencia de los sistemas de policía y penal/penitenciario?, ¿Tienen el sistema de policía y de justicia penal y su personal capacidad y *seguridad suficiente* para investigar crímenes graves?
- ¿Están los sistemas formales de registro institucional en los sectores de justicia penal y salud pública recogiendo con precisión los datos sobre todas las víctimas de violencia armada?, ¿Cuáles son los obstáculos y los problemas de capacidad?, ¿están ciertos tipos de víctimas (o ciertas áreas) siendo excluidos sistemáticamente de la asistencia?
- ¿Cuál es la capacidad (real/potencial) de las estructuras formales de gobierno a nivel local, incluyendo los gobiernos municipales, para actuar en cuestiones de RVA?
- ¿Cómo contribuyen las *instituciones o prácticas informales* a: 1) el sentimiento de seguridad de las personas; 2) la demanda de armas por parte de los violentos; 3) la proliferación de armas; y 4) la incidencia de la violencia armada?
- ¿Qué factores aumentan o reducen la capacidad de las instituciones tradicionales o comunitarias y de sus líderes para dar respuesta a los problemas de violencia armada?, ¿Cuáles son las capacidades?, ¿Cuáles son los retos?, ¿Hay héroes de RVA reales o potenciales? ¿Gozan de legitimidad popular?, ¿Qué tipos de apoyo necesitan?

Cuadro 3.4. Preguntas preliminares para comprender el entorno institucional (continuación)

- ¿Cuáles son las perspectivas o puntos de entrada para reforzar una *cultura de paz*? (Asamblea general de NNUU, 1999, 2001a).
- ¿A qué instituciones recurren hombres, mujeres y jóvenes para obtener seguridad y justicia?

a. Ver también la guía de evaluación de la justicia penal en Rausch, 2006 y la Oficina de narcóticos y de asuntos de orden público (s.d.).

de desarrollo tienen también un sitio importante en la toma de decisiones. Igualmente importante, sin embargo, es el análisis (y los programas) a *nivel local*. La óptica de la violencia armada anima a realizar un análisis en profundidad de los factores específicos causales, de riesgo y de protección, sus interconexiones y las oportunidades de intervención que pueden promover la prevención y la RVA. Dependiendo del contexto, *local* puede referirse a un distrito, municipalidad, ciudad, pueblo, comunidad, vecindario o calle. Tanto a nivel nacional como local, las conexiones hacia fuera, es decir, hacia los niveles global y regional, deberían ser incorporadas¹⁵.

Factores a nivel regional o global pueden estar directamente implicados en la formación de la violencia a nivel local. Estos también presentan también puntos de entrada para la RVA. Factores externos como la demanda internacional de estupefacientes y de otras mercancías ilícitas o ilegales, lo mismo que los flujos de armas regionales y mundiales, pueden ser factores relevantes detrás de una situación de violencia armada localizada. Las mafias criminales transnacionales pueden infiltrarse e incidir en las economías y las comunidades locales, así como en los gobiernos locales y nacionales. Además, los sistemas de violencia armada pueden expandirse a través de las fronteras (por ejemplo, las maras en América Latina, los conflictos trashumantes en África), exigiendo que la programación tenga una orientación regional.

Alternativamente, la acción internacional a nivel transnacional –incluyendo los esfuerzos de lucha contra las drogas, contra el tráfico y el blanqueo de dinero– puede generar impactos negativos en la economía política de las comunidades locales, que dependen de los flujos de recursos relacionados.

15. Esto incluye un análisis de las vulnerabilidades locales (como el desempleo, la inseguridad y la corrupción) que proporcionan puntos de entrada para las influencias externas y las estructuras de poder ilícitas.

Asimismo, las deportaciones de criminales condenados (de países desarrollados como Estados Unidos o Canadá hacia Haití o Guatemala) pueden introducir factores de riesgo a nivel local, con efectos perjudiciales sobre la seguridad de la comunidad. Las acciones en el marco de una intervención deben tener en consideración las relaciones relevantes, así como las posibles consecuencias imprevistas de las intervenciones a distintos niveles (cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Sincronización de esfuerzos de “todo-el-gobierno”

La óptica de violencia armada pone de relieve los múltiples factores causales e impulsores de la violencia armada, y la interacción de los factores locales, nacionales, regionales y globales. Estos factores demandan una respuesta compleja. En algunos casos, las iniciativas diplomáticas pueden ser una manera eficaz de contrarrestar los efectos transfronterizos del tráfico de armas, de estupefacientes o de personas. En otros, las intervenciones militares o de orden público pueden ser más apropiadas. Aún en otras situaciones, acciones de desarrollo dirigidas a promover la seguridad de la comunidad y unos medios de vida alternativos pueden ser clave.

Un enfoque integral es necesario si queremos que la RVA sea eficaz. Esto a menudo se traduce en una combinación de intervenciones con orientación de desarrollo y de orden público, que suelen ser conocidas como esfuerzos de tipo “todo-el-gobierno” (diplomacia, defensa y desarrollo). Los donantes han mejorado de manera significativa en los últimos años sus esfuerzos en esta línea gracias al uso de mecanismos de financiación conjunta, de diagnósticos conjuntos y de grupos de trabajo intersectoriales. Pero lograr enfoques verdaderamente integrales sigue siendo un reto.

Por consiguiente, los esfuerzos “sincronizados” pueden ser más prácticos a la hora de lograr un objetivo unificado. A diferencia de la “coordinación”, que implica un proceso de intervención activa a nivel operativo, los enfoques sincronizados permiten que los socios actúen de forma autónoma dentro de sus propios mandatos para dar respuesta a retos comunes. Para que los enfoques sincronizados sean eficaces, es necesario un entendimiento común del problema y de los objetivos últimos en el largo plazo.

Capítulo 4

Análisis: aplicar la óptica de la violencia armada

Este capítulo trata:

- Adaptar y combinar los métodos de análisis existentes
- Hacer más sensibles a la RVA los instrumentos existentes
 - Combinar los instrumentos existentes en torno a la óptica de la violencia armada
 - Análisis estratégicos del conflicto, tanto en situaciones de conflicto como de no conflicto
 - Enfoque de salud pública: Localizar la violencia armada y construir la base empírica
 - Diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal
 - Instrumentos de encuestas
- Instrumentos prometedores y nuevas fuentes de datos
- Explorar las carencias de datos y las fuentes de datos adicionales
- Principios emergentes de buenas prácticas para realizar diagnósticos
- Consecuencias para el seguimiento y la evaluación

Los análisis son básicos para una programación eficaz en materia de RVA. Establecen los criterios clave, los indicadores y los datos esenciales para el diseño de las intervenciones y para el seguimiento y la evaluación de la eficacia (Alkire, 2008). Es importante señalar que la óptica de la violencia armada no es una “nueva” herramienta de análisis, sino más bien un marco complementario que puede ayudar a las agencias de desarrollo y a sus contrapartes a reunir la información y los conocimientos que provienen de los instrumentos de análisis existentes.

Quienes trabajan en desarrollo utilizan de forma habitual un conjunto de herramientas para diagnosticar los diferentes aspectos del conflicto armado, de la fragilidad del Estado, de la gobernabilidad, del crimen y de la victimización. Según algunas estimaciones, más de 100 diagnósticos de terreno distintos son elaborados sólo en el marco de NNUU (Miller y Rudnick, 2008). Muchos se solapan, y son utilizados al mismo tiempo por diferentes actores que trabajan en el mismo país en seguridad y en desarrollo. Esto ha llevado a un cierto grado de fatiga y a duplicar esfuerzos. A veces también ha producido incoherencia, cuando diferentes actores en los ámbitos humanitarios, de seguridad o de desarrollo, llegan a conclusiones diferentes sobre cómo priorizar, ordenar las intervenciones, o integrar sus esfuerzos de manera eficaz.

La óptica de la violencia armada puede mejorar la coherencia al dirigir la atención hacia una serie de retos que se encuentran en la intersección entre seguridad y desarrollo. El aunar de forma explícita distintos tipos de herramientas de análisis que proceden de los sectores del conflicto, del crimen o de la salud pública, puede ayudar a los actores del desarrollo a reflexionar sobre la complejidad de causalidades, factores de protección y efectos de la violencia armada. Al hacerlo, esto ayuda también a identificar puntos de entrada estratégicos para la intervención, consiguiendo de esta manera superar el reto de pasar del diagnóstico a la programación (cuadro 4.1).

La RVA anima a los gestores públicos y a las agencias de desarrollo a apoyarse en múltiples métodos y fuentes de datos para construir una base empírica sólida para planificar las intervenciones, pero también reconoce que pasar de los análisis a los programas sigue siendo el reto de siempre. Es necesario más trabajo, incluyendo la participación activa de los usuarios finales, para determinar las vías más eficientes y más realistas para recoger, procesar y compartir fuentes de datos múltiples, y cómo estos análisis compartidos pueden ser traducidos en unos programas eficaces. Innovaciones recientes como los observatorios sobre la violencia y el crimen pueden ser una parte importante de la solución.

4.1 Adaptar y combinar los métodos de análisis existentes

Se pueden utilizar diagnósticos existentes de forma creativa para captar las características clave de la violencia armada. Esto se consigue adaptando las herramientas existentes para hacerlas más sensibles a la RVA y combinando diferentes métodos y enfoques de análisis.

4.1.1 Hacer más sensibles a la RVA los instrumentos existentes

Muchos tipos distintos de diagnósticos temáticos y sectoriales generan datos e ideas que son relevantes para comprender los aspectos de la violencia armada¹. Allí donde la reducción de la violencia armada es una prioridad demostrada, la óptica de la violencia armada puede orientar de forma útil la adaptación de cualquier instrumento dado de análisis, a través de la identificación de problemas y/o de cuestiones que podrían ser fácilmente añadidas. La información adicional recogida sería relevante para un amplio abanico de actores interesados en programas de RVA, y podría ayudarles a transversalizar los objetivos de la RVA.

4.1.2 Combinar los instrumentos existentes en torno a la óptica de la violencia armada

Para captar de forma más directa los elementos y la dinámica compleja de la violencia armada, se pueden combinar distintos métodos e instrumentos (cuadro 4.2). Los cuatro instrumentos más directamente relevantes son: los análisis estratégicos de conflicto y de estabilidad/fragilidad; el enfoque de salud pública; los diagnósticos de gobernabilidad y justicia penal; y una serie de instrumentos de control/encuesta basados en la población. Esta sección considera uno tras otro cada uno de estos enfoques.

Los análisis estratégicos del conflicto, tanto en situaciones de conflicto como de no conflicto

Los análisis estratégicos del conflicto y los instrumentos relacionados, como son los factores impulsores de cambio, los análisis del poder y los diagnósticos de estabilidad y fragilidad, identifican generalmente los factores clave que determinan el conflicto y la inseguridad. Estos instrumentos generan un análisis cualitativo de las condiciones estructurales subyacentes

-
1. Los ejemplos incluyen análisis diseñados para evaluar el conflicto, la estabilidad y la fragilidad, así como los factores impulsores del cambio, los análisis de poder, pobreza, RSS, gobernabilidad, exclusión social, seguridad pública, salud y educación, trabajo y empleo, relaciones e igualdad de género, víctimas, grupos vulnerables, agua y saneamiento, uso de recursos medioambientales, agricultura y desarrollo rural, nutrición y encuestas familiares.

de la inestabilidad, de las capacidades y vulnerabilidades institucionales, de las dinámicas sociales, económicas y políticas, de los actores clave y sus motivaciones, y de la economía política del conflicto subyacente.

Cuadro 4.1. Muchos diagnósticos, pero falta de coherencia

Los profesionales del desarrollo utilizan regularmente un amplio abanico de herramientas y métodos de análisis para apoyar distintos aspectos de sus programas. De las muchas herramientas que existen, son ejemplos:

- Los *análisis de conflicto, estabilidad, fragilidad y gobernabilidad*, incluyendo los diagnósticos de RSS, los diagnósticos de fragilidad, los agentes de cambio, los análisis de poder, las encuestas de impacto de minas terrestres, y los controles de armas pequeñas y de explosivos remanentes de guerra (ERG) que se aplican en países afectados por, o saliendo de un conflicto, y los que se consideran frágiles.
- Las encuestas *de salud pública y los análisis de prevención del crimen*, que suelen combinar encuestas de población, vigilancia policial y seguimiento de los incidentes. Pueden incluir también análisis de la justicia y la gobernabilidad y estudios de RSS llevados a cabo en países afectados por altos niveles de violencia armada criminal y de inseguridad.
- Una amplia gama de instrumentos de control y análisis específicos de cada sector. Estos se centran en factores subyacentes que, aunque no sean exclusivos de la violencia armada, pueden exacerbar potencialmente los factores de riesgo. Tenemos como ejemplos: la gobernabilidad, la pobreza, el género, la salud, la nutrición y la seguridad alimentaria, el agua y el saneamiento, los servicios urbanos y municipales, las infraestructuras, la planificación y los grupos vulnerables.
- Una amplia *gama de análisis ad hoc*, que abarcan desde estudios etnográficos de comunidades específicas y evaluación participativa urbana/rural (y métodos relacionados), hasta análisis del comercio de armas, del impacto macroeconómico de los flujos de remesas a escala mundial, y de otras formas de transferencias de valores informales e ilícitas.

Las recomendaciones que emanan del uso de una única herramienta de análisis pueden favorecer respuestas específicas (de un tema o un sector), o estar influidas por factores políticos relacionados con la agencia que encarga el estudio. Lo normal es que un actor de desarrollo utilice más de un instrumento de análisis en el mismo contexto, sin saber bien cómo vincular los datos encontrados y las recomendaciones. Para el personal que diseña los programas, pasar del análisis empírico a los programas y las medidas concretas es también un reto.

La eficacia de la ayuda requiere de un esfuerzo mayor por parte de los que trabajan en desarrollo y de sus socios, para compartir los datos y las conclusiones, para participar en análisis *conjuntos* (con las contrapartes nacionales) y *armonizados* (con otros donantes), y llevar a cabo otras acciones que permitan una visión más comprensiva –aunque compartida– de los retos básicos del desarrollo y la seguridad, y de las respuestas adecuadas.

Los análisis de conflicto son utilizados habitualmente para dirigir la ayuda de cara a prevenir el estallido de la violencia, apoyar una salida negociada al conflicto, planificar y priorizar los esfuerzos de recuperación postconflicto, y mitigar los riesgos de reanudación del conflicto. En lo que concierne a la RVA, dichos análisis pueden generar datos críticos e informaciones relacionadas con los efectos del conflicto sobre grupos de población específicos (p. ej. mujeres, jóvenes), las motivaciones de los que emplean la violencia, la dinámica de acceso a las armas cortas, y los factores de riesgo institucionales (formales e informales), incluyendo cuestiones como la corrupción y los factores culturales que moldean los patrones de la violencia.

Los análisis de conflicto necesitan tiempo y un estudio intensivo. Está comprobado que los donantes y las agencias multinacionales los han llevado a cabo y aplicado de forma poco consistente. En la mayoría de los casos se realizan en países afectados por conflictos, aunque está cambiando. Por ejemplo, el DFID ha llevado a cabo análisis estratégicos de conflicto en Nigeria, Kenia y Mozambique –países que no están abiertamente en guerra– produciendo un estudio que identificó factores de riesgo claves para la RVA. *Una lección a retener es que los análisis de conflicto pueden ser adaptados y aplicados de forma útil en todos los países o contextos que sufren, o están en riesgo de sufrir, violencia armada.*

Cuadro 4.2. La óptica de la violencia armada y las fuentes de datos

Personas – Rara vez los análisis de conflicto recogen datos empíricos sólidos acerca de las experiencias y las percepciones de las personas en materia de inseguridad y justicia. Si bien las evaluaciones participativas^a, los diagnósticos de necesidades de seguridad/protección comunitaria y la investigación-acción de base local ofrecen puntos de entrada prometedores. Las encuestas familiares periódicas (incluyendo las encuestas sobre grado de victimización y los análisis de fundamentos de la violencia armada) ofrecen una perspectiva potencialmente más amplia y regular para la recogida de datos en contextos estables, aunque cada vez hay más indicios de que **se están realizando encuestas a hogares o a la población en contextos frágiles**^b. Por último, datos corrientes sobre crimen y salud pública pueden ayudar a identificar patrones geográficos y demográficos de la violencia armada, así como las características de las víctimas y de los que emplean la violencia. Estos datos, desagregados por lugar, sexo y edad, contribuyen a especificar mejor los objetos de los programas de RVA, lo que hace que sean más eficaces a la hora de prevenir y reducir la violencia.

Actores – Los factores impulsores del cambio y los análisis de conflicto/estabilidad/fragilidad pueden generalmente desagregar las motivaciones de los violentos. Asimismo, los datos consistentes sobre crimen y salud pública generados por los sistemas de vigilancia nacional y municipal, pueden ayudar a evaluar las características demográficas y geográficas de las víctimas y de los que emplean la violencia. El enfoque de salud pública puede igualmente ayudar a identificar los factores de riesgo y de protección.

Cuadro 4.2. La óptica de la violencia armada y las fuentes de datos (continuación)

Instituciones – Los factores estructurales e institucionales formales son generalmente tratados en los análisis estratégicos de conflicto y estabilidad; incluyen las cuestiones de corrupción y los vínculos con el crimen organizado y transnacional. Los análisis de gobernabilidad y de justicia penal, así como los estudios más convencionales sobre RSS, pueden también proporcionar datos que orienten la RVA. Los estudios sobre armas pequeñas captan, entre otras cosas, informaciones relacionadas con la capacidad y la legislación acerca de la regulación, la gestión, la destrucción y el control sobre las armas de fuego. Los informes de instituciones informales (como las que existen para servicios de justicia y seguridad) suelen estar peor considerados, y pueden necesitar instrumentos de análisis alternativos.

Instrumentos – Los análisis de conflicto a veces tienen poco que decir sobre la disponibilidad, el comercio, las pautas de apropiación y los factores de demanda de las APAL, minas u otros elementos. La información sobre armas pequeñas sólo se refleja marginalmente en los instrumentos de análisis convencionales y en los sistemas de vigilancia nacional o municipal de crimen y salud pública. Como tales, las encuestas de referencia producidas por varios organismos como Small Arms Survey, Saferworld y SEESAC (entre otros) pueden recoger información relevante.

Aplicar una combinación de enfoques, incluyendo análisis estratégicos de conflicto, puede ayudar a un mejor entendimiento de la dinámica de la violencia armada a varios niveles de análisis. Por ejemplo, los enfoques de salud pública pueden ayudar en el diagnóstico de la distribución geográfica y demográfica de la violencia armada desde el nivel familiar hasta el nivel nacional. Los análisis estratégicos de conflicto (y los instrumentos relacionados), reflejan en ocasiones los vínculos con el crimen organizado y transnacional, así como los flujos ilícitos relacionados de armas, personas y mercancías a través de las fronteras. Pero sigue sin haber un entendimiento profundo de los vínculos a nivel regional y global, y debería ser objeto de investigación adicional.

- a. Existen ejemplos de instrumentos que están siendo desarrollados y probados para medir la inseguridad real y percibida. Por ejemplo, Caroline Moser ha llevado a cabo un diagnóstico participativo de la inseguridad en América Latina y el Caribe (*cf.* Moser y Rodgers 2005). El Informe de armas pequeñas (Small Arms Survey, en inglés), también ha aplicado un seguimiento y técnicas de evaluación participativas para examinar las definiciones locales de seguridad en el sur de Asia, el sudeste de Asia y el sur del Pacífico (Lebrun y Muggah, 2005; Moser-Puangsuwan y Muggah, 2003). Asimismo, el Instituto para la investigación sobre el desarme de NNUU (UNIDIR) está poniendo a prueba un protocolo de evaluación de las necesidades de seguridad (Security Needs Assessment Protocol, en inglés) dirigido a la evaluación de las percepciones y las necesidades de seguridad de las comunidades locales – ver Miller y Rudnick, 2008.
- b. Ver, por ejemplo, las conclusiones de Muggah, 2008 en el sur de Sudán; Kolbe y Hudson, 2006 en Haití; y Roberts *et al.*, 2004, y Lafta *et al.*, 2005 en Irak.

El enfoque de salud pública: Localizar la violencia armada y construir la base empírica

El *enfoque de salud pública* es un enfoque sistemático para diagnosticar y responder a retos específicos. Se apoya en múltiples fuentes de datos, incluyendo los sistemas de vigilancia municipal y nacional existentes y las herramientas epidemiológicas, para localizar la incidencia geográfica y demográfica de la violencia y para identificar los factores de riesgo y de protección relacionados con la violencia a múltiples niveles (cuadro 4.3)².

Cuadro 4.3. Los enfoques de salud pública para localizar los riesgos de violencia armada

Comprender por qué se produce la violencia, quién comete los actos violentos, y quién está en riesgo de ser víctima, es central en las estrategias para la reducción de la violencia armada. Los factores de riesgo, que retratan a los que emplean la violencia, a las víctimas, los medios y los tipos de violencia en una comunidad, están en el centro de estas intervenciones. Éstos, a su vez, permiten que los gestores públicos diseñen intervenciones dirigidas a los que perpetran la violencia armada y a proteger a los más vulnerables. Las intervenciones pueden tratar de cambiar el comportamiento de las personas o la dinámica comunitaria y/o crear unos entornos físicos y sociales más protectores.

Los expertos en salud pública han descubierto que los factores generales de riesgo de la violencia armada incluyen el abuso de drogas, una historia de maltrato, violencia en casa, actitudes dominantes que apoyan el uso de la violencia, y unos altos niveles de desigualdad económica. Como su objetivo principal es la *prevención*, que se consigue mejor con una intervención temprana en el ciclo de vida de aquellos que están en situación de riesgo, se ha puesto también un interés especial en identificar factores adicionales de riesgo para la violencia juvenil (cuadro 2.1 anterior).

A pesar de que se ha incrementado el conocimiento sobre los factores de riesgo de la violencia, se necesita más investigación, especialmente en entornos no occidentales. Se necesita también trabajar más para entender la amplitud de potenciales factores de protección que pueden contribuir a la resiliencia de las personas, de las comunidades y de las sociedades enfrentadas a la adversidad extrema y a la violencia.

Fuente: Small Arms Survey, 2008.

2. Una fortaleza del enfoque de salud pública es que, a diferencia de otros métodos de análisis, no hace suposiciones *a priori* sobre las causas o consecuencias de la violencia armada. En su lugar, descansa en investigación empírica sistemática para construir una perspectiva geográfica, demográfica, social y causal sobre la violencia armada como *fenómeno social*. Este método tiene la capacidad de mostrar factores contrarios a los que pudiera indicar la intuición, o de otra manera, factores ocultos, que pueden utilizarse como importantes puntos de apoyo para la programación de la reducción de la violencia armada.

El enfoque de salud pública suele basarse en datos cuantitativos que proceden de los sistemas de salud pública y de justicia penal, cuando existen y son fiables. Como tal, se adapta bien a los países con mecanismos de vigilancia local y nacional consolidados y con procedimientos de registro estandarizados. Sin embargo, muchos países de renta media y baja no poseen sistemas de vigilancia eficaces. Este es especialmente el caso de países afectados por conflictos y altos niveles de violencia armada, donde puede haber fuertes obstáculos a la recogida sistemática de datos y donde los sistemas de salud se han derrumbado y los profesionales se han marchado. Esto también vale para muchos otros países que no son países en conflicto³.

Tabla 4.1. Comparación entre los análisis de conflicto y el enfoque de salud pública

| | Análisis de conflicto | Enfoque de salud pública |
|---------------------|--|--|
| Herramientas | <p>Utilizadas por las agencias de desarrollo y humanitarias internacionales que trabajan en países frágiles, en conflicto y en postconflicto. Los ejemplos incluyen: Inventario de Causas Profundas del Conflicto (EU 2001).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis estratégicos de conflicto (DfID2002). • Matriz de Estados Frágiles (Francia 2007) • Análisis de Desarrollo del Conflicto (PNUD 2003) • Marco de Análisis del Conflicto (Banco Mundial 2005) • Diagnósticos de Necesidades sobre Paz y Conflicto (Banco Mundial y UNDG) • Evaluación del Impacto en Paz y Conflicto (PCIA) • Análisis de Estabilidad (Cligendael 2005) • Análisis Conjunto de Estabilidad (Reino Unido 2006) | <p>Utilizadas por las organizaciones de salud pública, la policía, criminólogos, trabajadores sociales, agencias/gobiernos municipales, provinciales y nacionales. Actualmente lo usan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • OMS y PNUD • PAHO (Programa de Prevención de la Violencia) • USAID (Encuestas Globales Demográficas y de Salud) • UNDOC (varios) • La Encuesta Internacional sobre Víctimas del Crimen (ICVS) • Banco Interamericano de Desarrollo. |

3. Por ejemplo, SEESAC, 2006 encontró que incluso en países del sudeste europeo, los datos y los sistemas de información carecían generalmente de la capacidad y la robustez suficiente para hacer una vigilancia nacional eficaz de la violencia armada. Desarrollar y mejorar sistemas de vigilancia nacional en los ámbitos de la justicia penal y de la salud es una parte importante de una estrategia de apoyo a largo plazo de prevención y reducción de la violencia armada. Los donantes tienen la oportunidad –especialmente en situaciones de postconflicto– de invertir en esta estrategia

Tabla 4.1. Comparación entre los análisis de conflicto y el enfoque de salud pública
(continuación)

| | Análisis de conflicto | Enfoque de salud pública |
|-------------------------|---|---|
| Fuentes de datos | <p>El análisis busca entender la producción y la distribución del poder, de la riqueza y la pobreza extrema, y los incentivos y las trabas de las estructuras, instituciones y agentes involucrados. Descansa mucho en fuentes de datos cualitativos: entrevistas de informadores clave, discusiones de grupos objetivos, literatura secundaria. Las fuentes de datos primarios incluyen: funcionarios nacionales, otros donantes y organizaciones internacionales, grupos de víctimas, agencias y expertos, partidos y movimientos políticos, grupos de actores armados no estatales, ONG, grupos de base, líderes tradicionales, y grupos de mujeres y jóvenes.</p> | <p>Parte de un enfoque de proceso, basado en datos empíricos para construir un perfil de los factores de riesgo, de protección y las consecuencias de la violencia armada. Utiliza fuentes de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de ingresos hospitalarios • Registros mortuorios y certificados de defunción • Informes de la policía • Censo nacional/ estudios de población, encuestas familiares • Historiales del seguro • Investigación e informes de criminología y salud pública (encuestas a víctimas, etc.) • Encuestas de población periódicas |
| Fortalezas | <p>El análisis genera un entendimiento preciso del contexto histórico, social, político y económico e incorpora evaluaciones de riesgo y el posible impacto de las intervenciones planeadas. Otras fortalezas incluyen la capacidad para captar datos específicos sobre violencia armada, y la aplicabilidad en situaciones de fragilidad. Algunos también desarrollan escenarios de futuro.</p> | <p>El enfoque puede proporcionar un mapeo integral de los factores de riesgo y de protección relacionados con la violencia armada, identificando importantes factores ocultos o contra intuitivos para definir respuestas eficaces. La recogida de datos con base de referencia permite análisis de tendencias de largo plazo, lo que es útil para el seguimiento y la evaluación del programa.</p> |
| Debilidades | <p>El análisis puede ser subjetivo y limitado en su capacidad para construir una perspectiva sistemática sobre todos los posibles factores causales y de riesgo necesarios para programar en prevención de violencia armada. El enfoque es intensivo en recursos, lo que supone una traba para una aplicación extendida a nivel de terreno^a.</p> | <p>Insuficientes fuentes de datos y técnicas de recogida pueden dar lugar a lagunas importantes en cuanto a la cobertura, limitando la utilidad de este enfoque en ciertos contextos.</p> |

a. Un estudio del CAD 2007 encontró que los análisis de conflicto no estaban siendo utilizados de forma sistemática para dotar de información a los programas país.

Sin embargo, un gran número de métodos de encuestas de población han sido utilizados de forma exitosa para generar datos sobre violencia armada en Brasil, El Salvador, Guatemala y otros países de América Latina afectados por el crimen, así como Haití, Jamaica, Kenia, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Somalia, Sudan, y otros. La información resultante ha sido utilizada para desarrollar programas de RVA, incrementar el conocimiento, emprender acciones de sensibilización, movilizar esfuerzos a nivel nacional y comunitario, y desarrollar fundamentos para el seguimiento y la evaluación de la programación

A pesar de una utilización creciente por parte de quienes trabajan en RVA, el enfoque de salud pública, en general, ni se entiende ni se aplica bien por el conjunto de actores en construcción de paz y prevención de conflictos, ni por los actores de desarrollo fuera del sector de la salud. Ciertas organizaciones internacionales y nacionales (por ejemplo: OMS, PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las ONG) han estado a la vanguardia en la promoción de este enfoque, para localizar, seguir la pista y dar respuesta a la violencia armada en diferentes contextos de ciudades y países.

Diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal

Las evaluaciones en los sectores de gobernabilidad y justicia penal⁴ recogen una información vital acerca del papel y de las capacidades de las instituciones y de los actores en el entorno institucional formal en cuanto a permitir la violencia armada o proteger contra ella. Dichas evaluaciones pueden servir como un importante barómetro de la legitimidad del gobierno al medir su compromiso y capacidad para brindar a los ciudadanos un acceso transparente y equitativo a la justicia y a la seguridad. Pueden también poner de relieve el compromiso global con el Estado de Derecho y los derechos humanos

Instrumentos de encuesta

Las encuestas sobre riesgos de ser víctimas generan importantes datos de referencia sobre las pautas geográficas y demográficas de la violencia armada, y proporcionan también una oportunidad para comprender las necesidades de seguridad de las personas y de las comunidades. Otros instrumentos de encuesta multidimensionales –que combinan análisis cualitativos y cuantitativos– pueden recoger información crítica con relación a la violencia

4. Por ejemplo, el Instrumento de Medida para la Evaluación del Sector Justicia (*Justice Sector Assessment Rating Tool*), del Departamento de Estado de EE.UU., que evalúa la eficacia de los esfuerzos internacionales de construcción de la capacidad en el sector de la justicia penal. Ver también Rausch, 2006.

armada (cuadro 4.4)⁵. Estos instrumentos han sido aplicados en situaciones de fragilidad, de conflicto o en contextos criminales para generar puntos de referencia para la planificación, el diseño, el seguimiento y la evaluación de los programas. Existen también una variedad de herramientas tipo auditorías de seguridad, que buscan entender las percepciones y las necesidades de las comunidades locales⁶.

Las encuestas financiadas por los donantes suelen ser estudios *ad hoc*, sin continuidad. Aunque pueden proporcionar información valiosa en contextos

Cuadro 4.4. La aplicación de encuestas en el sur de Sudán

De cara a entender mejor la distribución y la escala de la violencia armada en el sur de Sudán, el *Informe sobre valores de referencia en Seguridad Humana* realizado por Small Arms Survey llevó a cabo tres encuestas sobre riesgos de ser víctimas entre 2006 y 2007^a.

Las encuestas familiares con muestreos semialeatorios y geo-referenciados se llevaron a cabo en los estados de Lakes, de Jonglei, de Ecuatoria Oriental y la región de Turkana en el norte de Kenia. Las encuestas fueron diseñadas para demostrar los resultados de las recientes campañas de desarme y las perspectivas de cara a intervenciones futuras.

Las encuestas sobre riesgos de ser víctimas, ofrecen un abanico de resultados críticos para la RVA. Primero, sin tener prácticamente datos de censos o de sistemas de vigilancia sobre las características de la población en el sur, la encuesta ofrecía datos importantes sobre una serie de características de las víctimas, índices socioeconómicos y otros factores. Dichos datos son inestimables para la planificación en educación y en salud. Segundo, los resultados de la encuesta pueden ser utilizados como base de referencia para las intervenciones en RVA, incluyendo el DDR y la promoción de la seguridad comunitaria –tanto para identificar los puntos de entrada y las prioridades, como para medir los resultados en el tiempo. Tercero, al haberse llevado a cabo las encuestas en cooperación con los socios locales y los responsables de los censos, ofrecen una oportunidad para la construcción de capacidad, y lo que es más importante, una visión unificada de una serie de cuestiones complejas para los gestores públicos nacionales e internacionales.

Fuente: Muggah *et al.*, 2008.

a. Ver: www.smallarmssurvey.org, para más información sobre los resultados de la encuesta.

5. Las encuestas, como las que realizan el Small Arms Survey, el Institute for Strategic Studies, el Grupo danés de desminado o Saferworld, combinan análisis cualitativos de las dinámicas políticas, institucionales, sociales y económicas de la inseguridad y del conflicto, datos cuantitativos sobre víctimas e información sobre suministro y acceso a las armas
6. *El Protocolo de Evaluación de las Necesidades de Seguridad* de UNIDIR es un ejemplo emergente. Ver Miller y Rudnick, 2008.

pobres en datos, no contribuyen necesariamente a la construcción de capacidad local o a fomentar la RVA. Un enfoque alternativo es la investigación-acción de base comunitaria que prioriza la acción de terreno y la colaboración con expertos y activistas locales, y su capacitación. Tal investigación puede ser un modo altamente eficaz de entender las necesidades de seguridad de las comunidades, de identificar los puntos de entrada relevantes a ese nivel, de asegurar la apropiación local y la sostenibilidad, y de fortalecer las capacidades locales para el seguimiento a largo plazo, para la movilización social y la sensibilización.

4.1.3 Herramientas de futuro y nuevas fuentes de datos

Las tecnologías emergentes, particularmente en el campo de la gestión del conocimiento, son muy prometedoras a la hora de facilitar el análisis de los diferentes elementos y dinámicas de la violencia armada. Los métodos de extracción de datos y las herramientas de visualización, pueden ayudar a identificar y analizar los vínculos y las pautas entre grandes cantidades de datos heterogéneos. Por ejemplo, las relaciones individuales y sociales pueden ser dibujadas espacialmente y con relación a otras fuentes como las encuestas de percepción y los datos económicos y demográficos de referencia. Muchos de estos métodos y tecnologías han sido ya adaptados y aplicados en entornos militares, de seguridad y de negocios; sólo ahora están empezando a abrirse camino dentro de la práctica mayoritaria en el mundo del desarrollo.

Dentro de estos métodos y herramientas están:

- *Sistemas de Información Geográfica (SIG)* – Los recientes avances han hecho el SIG más potente, menos caro y más fácil de instalar y utilizar, especialmente en condiciones de terreno. A través del uso de herramientas de Internet, como GoogleEarth, los datos que están situados en las capas del SIG pueden ponerse a disposición de un gran número de socios potenciales y pueden ayudar de forma significativa a la coordinación, al establecer una conciencia compartida de la situación entre todos los socios, como lo es una imagen común de la concentración geográfica y demográfica de la violencia armada. Esta a su vez puede ser situada en relación con otros datos y eventos significativos. SIG también es muy útil para localizar lagunas en análisis y en cobertura de encuestas (cuadro 4.5).
- *Sistemas basados en Internet y en la radio para compartir conocimientos* – Los blogs, el correo electrónico y los archivos de Sindicación Realmente Simple (RSS, acrónimo en inglés) permiten a los grupos y a los individuos agregar y compartir información en línea y en tiempo real. Internet está ya potenciando redes de alerta temprana *ad hoc*, a las que se refieren a menudo como *redes de rápida formación*, en los medios profesionales que atienden a los desastres y las crisis, a medida que los actores militares, humanitarios y de desarrollo buscan compartir información en tiempo

real⁷. En las zonas donde la penetración de Internet es limitada, existen también muchas oportunidades para introducir mecanismos de radio comunales y emisores-receptores para mejorar la recogida de datos, la transmisión de información y los programas de sensibilización.

- *Herramientas emergentes para extracción de datos, mapeo de redes, visualización y análisis de enlaces* – Estas herramientas están ya siendo utilizadas por los funcionarios de aduanas, de seguridad y de policía para identificar patrones de mercado ilícito, situar la influencia económica y social de los activistas y criminales locales y transnacionales y aislar otros factores de riesgo⁸. Los patrones identificados sirven luego para enfocar las respuestas. Estas herramientas hacen posible combinar la información de diferentes fuentes –como la que detiene aduanas, la policía, el control de fronteras, las agencias nacionales de estadística, las agencias de desarrollo, las empresas de telecomunicación y los bancos.

4.1.4 Explorar las lagunas de información y las fuentes adicionales de datos

El enfoque de la violencia armada, identifica los desajustes analíticos que requieren de investigación y análisis. Los ejemplos incluyen métodos de evaluación e indicadores para medir el impacto en comunidades locales del crimen organizado, local y transnacional, el comercio ilícito de armas pequeñas y de otros productos, y los flujos financieros.

Las fuentes de datos relevantes vienen de los servicios de migración, mecanismos de seguimiento financiero, y de los servicios de inteligencia de las comunidades de la diáspora. En contextos de fragilidad y en las comunidades afectadas por un alto índice de violencia armada criminal, estos conjuntos de datos pueden ser críticos para tratar los factores que afectan a la inseguridad a nivel local.

Hasta la fecha, estas fuentes de datos y su análisis han sido raramente incorporados a las prácticas de desarrollo; salvo cuando las intervenciones de desarrollo han interferido con enfoques tipo “todo-el-gobierno”. Esto es en parte el resultado de culturas burocráticas. La relación entre los actores del desarrollo y las instituciones de la seguridad nacional no es siempre una relación cercana: estos no siempre ven la conexión entre los programas de desarrollo y las cuestiones de seguridad. Una relación de trabajo estrecha no siempre es apropiada para cualquier contexto de desarrollo.

7. Para mayor información acerca de las redes de rápida formación, ver <http://faculty.nps.edu/dl/HFN/index.htm>.

8. Ejemplos de herramientas para el análisis visual de las redes de trabajo, pueden encontrarse en: *AnalysNotebook* (I2) www.i2.co.uk, *Visual Analytics* www.visualanalytics.com y *Palantir* www.palantirtech.com.

Cuadro 4.5. Herramientas para operaciones, análisis y sensibilización: Los Sistemas de Información Geográfica

Los SIG son cada vez más utilizados por los actores humanitarios y de desarrollo como herramienta para dar apoyo a operaciones, dirigir análisis compartidos, y hacer sensibilización.

En **Gaza y Cisjordania**, la oficina de NNUU para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria utiliza el SIG para mantener una base de datos socioeconómicos y demográficos de referencia, fijar la ubicación y el movimiento de los trabajadores y de los proyectos en terreno, situar en el mapa los incidentes de seguridad entre los activistas y las fuerzas de seguridad y defensa israelíes, y seguir la pista de las barreras de control y de sus cierres. Este sistema permite a diferentes actores humanitarios y de desarrollo compartir una conciencia común de la situación y ha reducido la necesidad de realizar análisis que puedan solaparse.

En **Sudán**, el Proyecto de Análisis e Identificación del Riesgo y la Amenaza del PNUD (Threat and Risk Mapping and Analysis Project) trabaja con comunidades locales para recoger información e identificar las amenazas a la seguridad y los riesgos socioeconómicos. Estos datos se unen a otros recogidos a través de muchas fuentes, incluyendo información sobre provisión de servicios básicos, usos de la tierra, geología, patrones de precipitaciones, posibles campos de minas, sitios de extracción de minerales y de petróleo y rutas de migración del ganado. La base de datos resultante está a disposición de todos los actores que trabajan en desarrollo y se utiliza activamente como apoyo a la programación, identificando las prioridades de intervención, de coordinación y de evaluación de impacto.

El SIG se utiliza también cada vez más para un análisis más general y para hacer sensibilización. La aparición de herramientas baratas y fáciles de usar, de inventos y de plataformas como GoogleEarth, han hecho el SIG accesible a una nueva gama de usuarios y de usos potenciales. Por ejemplo, durante la guerra del Líbano en 2006, el SIG, en combinación con GoogleEarth, fue utilizado por las agencias humanitarias y las ONG para localizar los daños causados por las bombas y marcar las zonas alcanzadas por municiones de racimo. Estos datos fueron utilizados para estimar los costes de reconstrucción y planificar el día a día de las operaciones. En Darfur, la “**Fundación Holocausto**” de EE.UU. elaboró un mapa basado en GoogleEarth que proporcionaba un atlas interactivo del conflicto y de sus consecuencias.

En **Irak**, el SIG se ha utilizado para predecir las áreas de activismo intenso y la ubicación probable de artefactos explosivos y de lugares de emboscada. Este uso del SIG aúna datos de múltiples fuentes, incluyendo las encuestas de percepción a nivel de la comunidad, datos a nivel de hogares sobre empleo, pobreza, etnia y afiliación política, y registros de incidentes. El GIS también se ha utilizado para la prevención del crimen en economías desarrolladas y sirve en muchas ciudades y municipalidades para planificar actuaciones policiales y otros servicios sociales a nivel de la comunidad, así como actividades de educación y generación de empleo.

Las instituciones de seguridad nacional están también preocupadas por cuestiones de confidencialidad. Pueden no compartir abiertamente la información por miedo a que pueda comprometer las investigaciones policiales y las operaciones afines. Los actores humanitarios y de desarrollo comparten visiones parecidas acerca del uso de la información. En situaciones de inseguridad, las agencias humanitarias y de desarrollo han sido reacias a compartirla con el ejército y las fuerzas de seguridad activas en un país, por el interés que tienen en mantener su neutralidad, imparcialidad y sus relaciones con las comunidades locales. El aumento de las relaciones cívico-militares, como en el caso de los equipos de reconstrucción provincial (PRT) en Afganistán, está empezando a salvar esta separación entre lo militar y lo humanitario.

4.2 Principios emergentes de buenas prácticas para los diagnósticos

Invertir en enfoques con base empírica para aumentar resultados y “no hacer daño”. Las intervenciones de desarrollo que se meten en la dinámica compleja de la violencia armada se arriesgan a hacer daño si no están bien concebidas. Un conocimiento muy ligado al contexto de los elementos clave y de la dinámica de la violencia armada es esencial. Esto requiere invertir en herramientas y métodos de análisis que generen datos creíbles y fiables sobre las situaciones, relaciones y percepciones locales.

Utilizar diagnósticos de situación conjuntos donde sea posible. La apropiación nacional/municipal y la coordinación entre las agencias gubernamentales y los actores multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil son principios clave a la hora de embarcarse en un diagnóstico sobre violencia armada⁹. El enfoque más eficaz es un diagnóstico que dirigen y se apropian los actores nacionales en coordinación con países donantes, organizaciones multilaterales y sociedad civil. En determinadas situaciones, llevar a cabo diagnósticos conjuntos puede resultar complicado¹⁰. Asimismo, los gobiernos pueden elegir ignorar ciertas cuestiones relevantes pero sensibles. La sociedad civil tiene un papel indiscutible a la hora de condensar o ampliar los conocimientos sobre violencia armada¹¹.

9. Los actores de la sociedad civil incluyen las asociaciones de personas mayores, de mujeres, jóvenes, grupos de ayuda a supervivientes, veteranos, asociaciones locales y organizaciones religiosas. Siempre que sea posible, habría que esforzarse para obtener también la visión de los grupos de actores no estatales armados (por ejemplo: milicias, y bandas). Aunque es probable que esto presente retos políticos a diferentes niveles, estas perspectivas son una parte importante de la ecuación de la violencia armada, y un compromiso prudente puede suponer avances prometedores.
10. La Declaración de Acra 2008 compromete a los miembros del CAD-OCDE a llevar a cabo diagnósticos conjuntos en situaciones de fragilidad, “en la mayor medida posible”.
11. Por ejemplo, los activistas de la sociedad civil pueden generar datos y perspectivas sobre

Asegurar que los análisis recojan la visión de la gente acerca de sus necesidades de seguridad. Los análisis deberían identificar hacia quién se dirigen grupos específicos de población en busca de seguridad y justicia (tanto pública como privada). Estas perspectivas son críticas para desarrollar estrategias que fortalezcan la legitimidad y la resiliencia de los Estados frágiles (OCDE-CAD, 2007d).

Adaptarse de forma creativa a las limitaciones de los datos de los diferentes contextos. En escenarios en deterioro, frágiles o en conflicto, los diagnósticos pueden reducirse a análisis estratégicos de conflicto, estudios limitados procedentes de hospitales y encuestas con valores base sobre persecución de víctimas y armas pequeñas. En *situaciones de postconflicto y de violencia criminal*, el alcance de la acción del donante puede ser más amplio. Los diagnósticos pueden apoyarse potencialmente en una gama más amplia de fuentes basadas en sistemas de vigilancia y en encuestas.

Invertir en fortalecer las capacidades nacionales de recogida de datos, elaboración de informes y análisis. La inversión debería dirigirse a construir capacidades en los sistemas de vigilancia penal y de salud nacionales y locales, que son esenciales para la RVA. También se pueden desarrollar sistemas económicos de cara a recoger y gestionar datos que puedan ser compartidos con otras instituciones y sirvan de soporte a las estrategias y campañas de sensibilización en RVA. Un posible camino a seguir es la creación de observatorios del crimen y la violencia, tal y como se ha llevado a cabo en Honduras, Guatemala y otros países.

Combinar herramientas y métodos para generar una mezcla rica en datos cuantitativos y cualitativos. Esto puede incluir la aplicación de diagnósticos de conflicto en países sin conflicto que padecen la violencia armada y el uso de los enfoques de salud pública para localizar la violencia armada en países que están saliendo del conflicto o en proceso de transición. Asimismo incluye invertir en técnicas analíticas prometedoras y en nuevas fuentes de datos.

4.3 Consecuencias para el seguimiento y la evaluación

Desarrollar indicadores junto con los actores locales. Los actores locales son los que están en mejor posición para identificar indicadores de éxito apropiados. La apropiación y el compromiso local pueden también ayudar a construir capacidades a más largo plazo para la investigación y la sensibilización en torno a las cuestiones de violencia armada, y asegurar una recogida de datos más regular.

Los indicadores deben ser adaptados al contexto. Por ejemplo, en algunos casos, utilizar un indicador que rastrea el número de homicidios puede no

la violencia armada apropiados, que pueden proporcionar rectificaciones útiles y abrir el diálogo nacional, como sucedió en El Salvador.

ser un buen reflejo de las perturbaciones sociales y económicas causadas por la violencia armada. Esto es cierto en territorios controlados por el crimen organizado o por los señores de la guerra, donde los índices de homicidios pueden de hecho disminuir a medida que se afianza el control sobre la población por medio de la mera amenaza de la violencia.

Identificar indicadores y valores de referencia específicos del proyecto. Esto requiere normalmente diferenciar entre indicadores micro y macro. En muchos casos será difícil demostrar el impacto de un sólo programa sobre una tasa nacional de homicidios, porque existen muchos otros factores que inciden sobre dicha tasa. Sin embargo, los indicadores de nivel micro, como son la incidencia del delito en la comunidad, el número de los beneficiarios del programa, o los cambios en la percepción de la gente sobre seguridad, pueden ofrecer una importante confirmación empírica de la eficacia de los programas de RVA a nivel local (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6. Indicadores de seguimiento de un programa de RVA de la iniciativa Viva Río en Brasil

La ONG brasileña Viva Río priorizó invertir en el desarrollo y seguimiento de indicadores para observar y medir los vínculos de la violencia armada y los impactos del programa (cuadro 5.7 para ver el estudio de caso completo de Viva Río). Bases de datos estadísticas fueron utilizadas para proyectos y campañas específicas. Los indicadores relevantes para medir posibles factores de riesgo y resultados incluían:

- El grado de apoyo público al hecho de que los civiles no lleven armas (sometido a referéndum nacional).
- Las cantidades y tipos de armas recogidas.
- Los cambios en los niveles de confianza entre la policía y las comunidades afectadas.
- El uso de la violencia por parte de la policía en el cumplimiento de su deber.
- La capacidad de las asociaciones de *favelas* y de las organizaciones para mantener proyectos cuando se acababa la financiación.
- Los cambios de actitud de los grupos de referencia y de la sociedad en general, en relación con las APAL.
- Los cambios en el grado de exclusión socioeconómica.
- El grado de interacción entre los participantes del proyecto, su preparación para hacer frente a la naturaleza multifacética de la violencia armada, y las intervenciones enfocadas a tratar los factores de riesgo, los que emplean la violencia y las víctimas.

Capítulo 5

Implicaciones y modos de programación

Este capítulo trata de:

- Implicaciones para la programación: Ampliación de horizontes.
 - Conflicto, delito y prevención de la violencia.
 - Programación a nivel local.
 - Los niveles global y regional.
 - El nivel nacional.
- Modos de programación en RVA.
- La programación indirecta de RVA: sensible e inclusiva
- La programación directa de RVA
 - La seguridad y el desarrollo comunitario
 - La violencia armada urbana y el gobierno municipal
 - Las bandas juveniles armadas y los jóvenes expuestos a la violencia armada organizada
- La prevención del crimen y de la violencia
- Próximos pasos propuestos

El enfoque de RVA tiene implicaciones diferentes para la práctica del desarrollo. La primera sección de este capítulo indica algunas maneras en las que la RVA puede contribuir al diseño de programas a nivel local, nacional, regional y global. La segunda sección presenta los dos principales modos de programación, el directo y el indirecto.

5.1 Implicaciones para la programación: Ampliación de horizontes

La RVA subraya la necesidad de un entendimiento muy ligado al contexto de los patrones, causas y dimensiones de la violencia armada. Reconociendo que múltiples factores influyen en el riesgo de violencia armada, el marco RVA amplía los horizontes de la programación en varias direcciones: *horizontalmente*, para aplicar los enfoques de conflicto, crimen y prevención de la violencia; *hacia arriba*, para responder a las influencias de los niveles regional y global sobre las dinámicas locales y nacionales; y *hacia abajo*, para involucrar a los niveles locales (y proporcionar una conexión con el nivel nacional). Al mismo tiempo, la programación a nivel nacional sigue siendo crucial. Más abajo, se tratan brevemente esos nuevos horizontes.

Conflicto, crimen y prevención de la violencia

A nivel de terreno, las agencias de desarrollo están explorando de manera activa las ventajas comparativas de combinar los enfoques del conflicto, crimen y de salud pública con la prevención de la violencia para la RVA. Los gobiernos municipales en América Latina y Sudáfrica, por ejemplo, están explorando las posibilidades de adaptar enfoques tipo DDR para desarmar a miembros de bandas juveniles e integrarles de nuevo en sus comunidades (cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Combinar la prevención del conflicto y de la violencia en Brasil, Colombia, y Bangladesh

Las agencias de desarrollo están investigando activamente los vínculos y el potencial que tiene combinar los enfoques de conflicto, de prevención del delito y de salud pública en toda una serie de contextos.

Brasil: El gobierno brasileño ha estado explorando las posibilidades de adaptación de la DDR para miembros de bandas juveniles de cara a reducir la delincuencia urbana y la violencia. Una investigación financiada por donantes, ha apoyado esta iniciativa, que se tradujo en propuestas de medidas para incorporar el DMI –Desarme, Movilización e Integración– al Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía de Brasil (PRONASCI). Basada en buenas prácticas emergentes en DDR, la estrategia propuesta de DMI implica el *desarme* de los jóvenes (y de la sociedad en general), la *movilización* de la comunidad y de la sociedad para aceptar y

Cuadro 5.1. Combinar la prevención del conflicto y de la violencia en Brasil, Colombia, y Bangladesh *(continuación)*

perdonar a los ex pandilleros y una intervención que asegure su *integración* en la mayoría social. El conjunto de propuestas de DMI abarca desde cambios en las relaciones jóvenes-policía, reformas legislativas, campañas de recogida de armas permanentes, movilización social y reconciliación, hasta iniciativas que amplían las posibilidades de elección alternativa para los jóvenes.

Colombia: En Colombia, el PNUD lanzó dos iniciativas de prevención de violencia que complementan el proceso de DDR que lleva actualmente a cabo el gobierno –el Proyecto de Seguridad Urbana (PSU) y el Proyecto de Prevención del Reclutamiento de Jóvenes para el Conflicto Armado (PRF). El PSU, diseñado a partir de los éxitos de Bogotá con una elevada reducción del nivel de delitos y homicidios (70% y 14% respectivamente), fue exportado a tres ciudades afectadas por la violencia armada (Medellín, Villavicencio y Pereira). El objetivo era fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para reducir la violencia armada a través de una estrategia multifacética tendente a crear conciencia, a reducir y controlar las armas pequeñas y ligeras por medios no forzados y a apoyar a los jóvenes vulnerables en situación de riesgo. El proyecto PRF buscaba prevenir el reclutamiento forzoso de los jóvenes por los grupos armados ilegales gracias a la disminución de los factores clave de riesgo, como son el desempleo juvenil, la exclusión social, y la falta de cohesión de la comunidad. Debido a la extrema sensibilidad de estas cuestiones, el proyecto fue denominado “Promoción de los derechos de los niños y de los jóvenes”. Ambos proyectos incorporaban aspectos clave de la práctica emergente en RVA, como son hacer un mapa de la vulnerabilidad desde la propia comunidad para identificar los factores de riesgo y reforzar los factores de protección, y una fuerte participación de los interesados en todas las fases del proceso.

Bangladesh: Muchos donantes multilaterales y bilaterales consideran Bangladesh como un Estado frágil en situación de preconflicto. La Coalición para Terminar con el Uso de Niños Soldado utilizó el enfoque de salud pública para diagnosticar los factores de riesgo que convierten a los niños y a los jóvenes en presas fáciles al reclutamiento por parte de bandas armadas criminales y en futuros soldados en potencia. Son grupos de alto riesgo los niños/jóvenes que viven en chabolas o en la calle, así como los desplazados internos, los refugiados y aquellos que fueron involucrados previamente en conflictos. La Coalición hizo un llamamiento al gobierno de Bangladesh, a las agencias nacionales e internacionales y a los donantes para que se implicaran en una acción preventiva consistente en promover una reforma legislativa y en desarrollar programas educativos y de (re) integración social para reducir las vulnerabilidades de los que están en riesgo de sufrir la violencia armada presente o futura.

Programas a nivel local

La RVA enfatiza la importancia de hacer frente a las manifestaciones de violencia armada a los niveles infranacional, local y de la comunidad. Esto es, porque es en los barrios, las comunidades y los hogares donde se experimenta de forma más directa e inmediata la violencia armada. Los municipios

y las organizaciones de la sociedad civil son socios de primera línea para la programación en RVA.

El nivel local constituye un campo de acción para desplegar esfuerzos continuos para reducir y prevenir la violencia armada. Ejemplos de este modo directo de programación en RVA incluyen las acciones tendentes a mejorar y reforzar la seguridad de la comunidad, a reducir la violencia urbana a través del apoyo al concepto de *ciudades seguras*, a dar respuesta a la violencia de las bandas juveniles, y a invertir en prevención del delito y de la violencia. Hoy en día, hay un número de iniciativas que han demostrado un verdadero potencial para lograr mejoras sostenibles en protección, seguridad y desarrollo, tal y como se detalla en la sección 5.2.2 más adelante.

A modo de observación general, un ejemplo interesante es el de Somalilandia. Allí, hubo un programa de desarme liderado por el gobierno que generó pocos resultados hasta que se movilizaron los miembros de la comunidad para hacer respetar el cumplimiento de las normas relativas al porte de armas (cuadro 5.2). En este caso, la comunidad utilizó su autoridad moral para mostrar su apoyo al gobierno central, y luego actuó para conseguir un desarme real de los actores armados. Sobre todo, este apoyo de la base permitió reforzar y ampliar la legitimidad y la autoridad de las instituciones de la seguridad nacional (policía y ejército). Para los donantes, la experiencia de Somalilandia pone de relieve la importancia de las iniciativas y la movilización de la comunidad para lograr resultados sostenibles y eficaces en RVA. Destaca el valor de mirar detenidamente al nivel comunitario así como las sugestivas perspectivas de promover la seguridad de “abajo-arriba” de una forma que fortalezca también la legitimidad y resiliencia del Estado.

Cuadro 5.2. RVA de base comunitaria: Desarme de abajo arriba en Somalilandia

Cuando el Movimiento Nacional Somalí (MNS) llegó al poder a principios de los 90, grandes cantidades de armas permanecieron en manos de la población civil. Los hombres jóvenes armados pronto establecieron nuevas milicias basadas en clanes y pandillas de bandidos “deydey”. Mientras que las primeras tenían alguna legitimidad a ojos de la gente, al ser vistas como organizaciones de defensa del clan, los segundos atacaban a la población civil y eran vistos como criminales. Ambos grupos extorsionaban a la población civil con impuestos y en la práctica muchas veces no se distinguían unos de otros.

El embrión de policía del SNM y el ejército eran incapaces de tratar tanto con las milicias de los clanes como con los bandidos “deydey”, y no podían mantener el orden público. Los crímenes, los tiroteos y una atmósfera de terror armado y de impunidad reinaban sobre Somalilandia.

Cuadro 5.2. RVA de base comunitaria: Desarme de abajo arriba en Somalilandia (continuación)

El nuevo gobierno anunció formalmente un proceso de desarme y de integración pero no tuvo capacidad ni autoridad suficientes para llevarlo a la práctica. En su lugar, gracias al esfuerzo popular de la comunidad que involucró a comerciantes, grupos de la sociedad civil, líderes tradicionales y religiosos, grupos de mujeres y mujeres comerciantes, se organizó con éxito una campaña “ARMAS NO”, según la cual los hombres con armas eran rechazados, increpados por la calle y se les negaban los servicios. Poetas y músicos se unieron a la campaña con actuaciones públicas anti-armas mientras que los imanes predicaban en contra de llevar armas los viernes en la mezquita.

En cuestión de semanas la campaña limpió las calles de armas y creó la presión popular suficiente para convencer a las milicias de clanes de dejar las armas y unirse a las fuerzas de la seguridad nacional. Hasta el día de hoy, aunque Somalilandia no ha hecho un proceso formal de desarme y de hecho pocas armas personales han sido recogidas, rara vez, si alguna, se ven pistolas en público. La nueva policía nacional y el ejército siguen siendo para la gente los únicos que están legitimados para llevar armas.

Fuente: Brickhill, 2008.

Los niveles regional y global

La RVA destaca la importancia de las influencias regionales y globales que pueden configurar y alimentar formas de violencia armada más localizadas. Algunas de estas influencias están fuera del alcance y del mandato de los donantes que intervienen en el ámbito del desarrollo y requieren acciones de orden público, diplomáticas o de diálogo sobre políticas, o bien sincronizar respuestas de tipo “todo-el-gobierno”¹. Otras, sin embargo, se avienen a iniciativas de desarrollo externas. Por ejemplo, en aquellos países y regiones donde la violencia armada está vinculada a una gran masa de juventud desempleada, los donantes y los bancos de desarrollo podrían trabajar en apoyar la creación de puestos de trabajo en la industria ligera o en la agricultura (Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008).

Varias convenciones y acuerdos internacionales tienen como objetivo diferentes aspectos de la violencia armada –desde los factores de riesgo como las armas y los estupefacientes– hasta la protección de los derechos humanos y de los grupos vulnerables, y una cultura de paz (ver cuadro 5.3 y anexo B). Estos

1. Ver cuadro 3.5 sobre la sincronización de los esfuerzos del conjunto de las instituciones del gobierno.

Cuadro 5.3. Instrumentos globales y regionales relevantes para la reducción de violencia armada

Numerosos convenios y acuerdos internacionales respaldan los esfuerzos para reducir y prevenir la violencia armada. Estos acuerdos ofrecen importantes puntos de entrada para favorecer la acción nacional.

A nivel global, muchas convenciones y compromisos apelan a la protección de los derechos humanos (p. ej. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, las convenciones sobre los derechos de las mujeres y de los niños), plantean metas para el desarrollo económico y social^a, abordan los instrumentos de la violencia^b, hacen hincapié en buenas prácticas^c, y tratan de solventar los factores de riesgo de la violencia^d.

Existen medidas regionales que se centran en factores de riesgo clave para la violencia armada, como son las armas cortas. Estas medidas pueden servir a la vez para reducir factores de riesgo específicos y para abrir nuevos puntos de entrada para un enfoque de RVA más amplio. El número de instrumentos regionales está en aumento (Ver Anexo B). Es importante que las medidas regionales reduzcan las oportunidades para el comercio ilícito de armas cortas y de drogas y del crimen organizado, y generen posibilidades para:

- Una acción transfronteriza coordinada
- Un diálogo regional para comprender mejor las dimensiones regionales de la violencia armada
- Un diálogo regional sobre cuestiones de crimen organizado, flujos ilícitos de mercancías y blanqueo de dinero, y sobre las perspectivas de potenciar los intercambios de información y de una acción coordinada en estas materias.
- Una reforma nacional más integral para potenciar los controles sobre armas cortas (p. ej. formación de guardas de fronteras y de aduanas, mejor gestión de arsenales)
- Un diálogo regional y nacional acerca de la necesidad de responder a la demanda de armas interna.

a. Por ejemplo, los ODM.

b. Por ejemplo, el Programa de acción y el tratado sobre minas antipersona de NNUU.

c. Por ejemplo, el Código de Conducta para funcionarios encargados del orden público, los principios básicos de NNUU sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados del orden público, y los principios de la OSCE sobre APAL.

d. Por ejemplo, las Convención de NNUU contra el crimen organizado transnacional, la Convención de NNUU contra la corrupción y las resoluciones sobre los niños soldado.

acuerdos multilaterales pueden ofrecer puntos de entrada para los donantes de cara a:

- Apoyar a los gobiernos nacionales en el sostenimiento, la aplicación y el fortalecimiento de las normas y las medidas existentes a nivel regional y global.
- Llevar a los socios nacionales y regionales a participar en un diálogo sobre la violencia armada, sus causas y sus consecuencias.
- Contribuir a construir capacidades en la sociedad civil para abogar por la adhesión nacional a esas medidas y su aplicación, y para explorar cómo estas medidas pueden ser utilizadas para fomentar la reducción de la violencia armada en contextos específicos

A nivel global, hay dos factores de riesgo especialmente relevantes a la hora de determinar los patrones y los resultados de la violencia armada: las transferencias de armas y el crimen organizado transnacional.

Los miembros del CAD OCDE tienen un importante papel a jugar con respecto a las transferencias y el tráfico de armas. Los grandes exportadores de armas y municiones a países en desarrollo tienen una responsabilidad importante a la hora de asegurar que las armas no terminan alimentando la violencia u obstaculizando un desarrollo sostenible². Un punto de entrada útil se refiere al estrechamiento de los controles sobre importación y exportación de armas y la gestión y destrucción de los stocks. Con respecto al tráfico de drogas, los países donantes en los que se da un consumo o un uso importante de mercancías objeto de tráfico (por ejemplo, estupefacientes, recursos explotables) pueden también tomar medidas para reducir la demanda nacional y reforzar los controles internos.

En lo que se refiere al crimen organizado y al crimen organizado transnacional, innovaciones recientes como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ofrecen modelos prometedores (cuadro 5.4). Sin embargo, los enfoques existentes para tratar con el crimen organizado tienden a aislarlo como un fenómeno que estuviera de alguna manera al margen del contexto local (Cockayne y Pfister, 2008). Por contra, la óptica de la violencia armada dirige la atención hacia las condiciones locales y los factores de riesgo que pueden facilitar la penetración y el afianzamiento del crimen organizado y de los mercados ilícitos a nivel local. Quienes trabajan en desarrollo están bien situados para captar esas manifestaciones locales, así como las potenciales repercusiones a nivel local de los esfuerzos para erradicar el crimen organizado. Su labor puede aportar un buen complemento a iniciativas de mayor nivel en el ámbito diplomático y de orden público para responder al crimen organizado.

2. Ver por ejemplo el Código de Conducta de la OEA, el marco NADI y el Código de Conducta de la UE sobre exportación de armas.

Cuadro 5.4. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ha sido recibida como un extraordinario esfuerzo con el que la comunidad internacional está ayudando al gobierno nacional a reducir la violencia armada, a proteger los derechos humanos y a fortalecer el Estado de derecho. Promete ayudar al gobierno guatemalteco a investigar y a perseguir el crimen organizado y los grupos armados ilegales que asolan el país.

Los 36 años de Guerra civil de Guatemala, durante los cuales murieron 200.000 personas, llegaron a su fin en 1996. Desde entonces, los altos niveles de crímenes violentos y de justicia ciudadana (incluyendo los cometidos por la policía y los guardias de prisiones), siguen planteando un serio reto para el país, con organizaciones de seguridad ilegales que se infiltran en el gobierno, rivalizando en poder y beneficiándose de una cultura de impunidad de postguerra. (Secretariado de la Declaración de Ginebra, próximamente).

Reconociendo las limitaciones de las instituciones judiciales de Guatemala para hacer frente a este legado, el Defensor de los derechos humanos de Guatemala, Sergio Fernando Morales Alvarado, fue el primero en plantear la idea de una comisión internacional en 2003. Esto llevó con el tiempo a la creación de la CICIG dirigida por NNUU, que fue ratificada por el Congreso de Guatemala en el año 2007.

La Comisión tiene asignada la tarea de investigar los crímenes cometidos por estructuras criminales y organizaciones de seguridad clandestinas que amenazan los derechos políticos y civiles en el país y minan el Estado de derecho. Se encargará también de fortalecer la capacidad de las instituciones del gobierno, como son la oficina del fiscal del distrito, la policía y el sistema judicial, para dismantelar las organizaciones clandestinas.

Fuente: Green, 2007.

Es necesario seguir desarrollando normas globales en torno a un entendimiento compartido de la violencia armada –sus efectos negativos sobre el desarrollo y la gobernabilidad, los factores que la alimentan, las estrategias para reducirla y prevenirla y las respuestas apropiadas de los donantes.

Nivel nacional

En línea con los Principios de París y la Declaración de Accra, el alineamiento con las respuestas nacionales a la violencia armada es esencial para asegurar su eficacia y sostenibilidad. Puede que esto no sea siempre posible dado que muchas situaciones de violencia armada, como este informe ha dejado claro, señalan una situación de fragilidad³. Sin embargo, el nivel nacional es

3. En esos casos, los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad son de aplicación. Ver la discusión en el anexo A de este documento.

importante para establecer la pauta, generar un entendimiento generalizado del problema y de la respuesta, e implementar directamente estrategias, políticas y leyes, o para crear un entorno favorable a nivel local donde esta pueda darse. La apropiación nacional es vital para la sostenibilidad de las acciones, incluyendo los éxitos logrados a nivel local.

Las estrategias nacionales en una amplia gama de sectores pueden jugar un papel importante en la RVA –siempre y cuando estén dotadas de un alto nivel de conciencia y de información sobre los factores de riesgo de la violencia armada ligados al contexto, y sobre sus efectos. Ejemplos de sectores y de cuestiones relevantes son: la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y urbano, la juventud, el empleo, la igualdad de género, la salud, la educación, los diferentes aspectos de la gobernabilidad (incluyendo la reforma del sector público, la seguridad y el orden públicos o nacionales, la descentralización, la corrupción y la RSS), la reducción del crimen y la protección de los grupos vulnerables, *inter alia*.

El nivel nacional también ofrece la oportunidad de juntar a los actores que trabajan en desarrollo y en seguridad en torno a una visión compartida de las dimensiones de la violencia armada ligadas al contexto, para desarrollar una agenda de acción transversal. El sistema de seguridad es clave para lograr resultados sostenibles –desde la policía, los sistemas penales y judiciales hasta los servicios de inteligencia y los controles de fronteras y de aduanas.

Muy importantes también son los ministerios de salud, educación, bienestar social, juventud, empleo/trabajo, agricultura y otros.

Aunque las perspectivas y la acción coordinada tipo “todo-el-gobierno” son esenciales para lograr una RVA eficaz y sostenida, las agencias de desarrollo internacionales conocen muy bien los desafíos que supone trabajar en esta dirección dentro de sus propias burocracias. Tienen que ver con el tradicional desacuerdo entre las agencias de seguridad y las de desarrollo, la competencia y el aislamiento entre los departamentos, y los importantes costes de transacción asociados a la coordinación inter e intra donante.

Los desafíos de una coordinación de todas las instituciones se magnifican en los países en desarrollo que sufren de violencia crónica. Se vuelven más incontrolables debido a la falta de recursos y de capacidad institucional entre los socios, a una competición interministerial intensa y personalizada entre entidades politizadas, y en algunos casos, al nepotismo y la corrupción endémicos. No hay soluciones fáciles. Las comisiones nacionales o los mecanismos de coordinación interministerial-departamental pueden ser eficaces siempre que estén dotados con recursos suficientes y con poder de convocatoria para ser tomados en serio.

Dos mecanismos nacionales de uso común –las Estrategias Nacionales de Desarrollo (incluyendo los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza [DERP]) y las Estrategias de Seguridad Nacional– tienen el potencial

para desarrollar perspectivas más amplias sobre la violencia armada, y sobre las respuestas a la misma.

Los marcos nacionales de desarrollo (incluyendo los DERP) pueden ayudar a priorizar varios factores de riesgo para la violencia armada dentro de la planificación y el presupuesto del gobierno y de los donantes⁴. La fase de inicio ofrece una oportunidad para promover un debate público más inclusivo sobre las cuestiones de violencia armada, y para identificar y responder a las demandas de seguridad de las poblaciones locales. Esto puede abrir la discusión hacia los múltiples factores imbricados que alimentan la violencia armada, y la importancia de respuestas integradas multisectoriales. Hay varios factores que deben ser considerados para asegurar que las prioridades de la RVA están incorporadas a los marcos nacionales de desarrollo y a los DERP:

- Asegurar una participación verdadera de la sociedad civil en el proceso, especialmente de las comunidades y poblaciones más vulnerables afectadas por la violencia armada. Esto incluye consultar a la comunidad, pero también asegurar que los grupos vulnerables (incluyendo las mujeres y los jóvenes) sean provistos de la capacidad, accesibilidad, confianza y seguridad suficientes para hablar.

- Asegurar que los ministerios y departamentos que suelen estar excluidos de las discusiones y los procesos de desarrollo nacional o de los DERP (como los que se relacionan con el sector de la seguridad) estén implicados en la definición de la agenda.

- Señalar las cuestiones sensibles, incluyendo el papel de ciertos actores que están muy implicados en la violencia armada, como por ejemplo los conflictos entre grupos, junto con la corrupción gubernamental, las carencias de legitimidad, la implicación estatal o paraestatal en la violencia armada y/o las conexiones públicas con los grupos criminales organizados e informales.

Las agencias externas de desarrollo pueden ayudar con los dos primeros retos, proporcionando asistencia técnica y la base empírica necesaria para asegurar que las cuestiones de la violencia armada sean tenidas muy en cuenta. Esto también puede estimular una mayor movilización social en contra de la violencia y hacia una mayor cooperación para abordar los factores que contribuyen a la violencia armada⁵.

4. Un número de países pequeño pero creciente se están moviendo en esta dirección. Por ejemplo, Uganda y Sierra Leona han incorporado un “pilar” específico de seguridad en sus DERP. En Burundi, la seguridad se alinea dentro del pilar de gobernabilidad. Algunos países que han desarrollado un Plan Nacional de Acción sobre armas pequeñas y ligeras lo están también integrando dentro de sus DERP.
5. El papel específico de los donantes y de las agencias de desarrollo en relación con los siguientes retos será previsiblemente determinado caso por caso.

Las estrategias de seguridad pública o nacional pueden también proporcionar la base para respuestas coordinadas de tipo “todo-el-gobierno para reducir la violencia armada (cuadro 5.5). Las agencias de desarrollo pueden aportar asistencia técnica para fomentar un proceso consultivo que incluya a aquellas comunidades más afectadas por la violencia armada, y para recoger datos que saquen a la luz los problemas de desarrollo subyacentes que alimentan la violencia armada. La base empírica podría incluir lecciones aprendidas de otros contextos, programas y respuestas. Por ejemplo, ciertas intervenciones que combinan actividades de “orden público” (p. ej. intervenciones del servicio de inteligencia, incautaciones de armas por la fuerza, y el aumento de la presencia policial) con estrategias preventivas y de desarrollo que se centran en los factores de riesgo clave (p. ej. disponibilidad de armas, abuso de alcohol y de estupefacientes) junto con el fortalecimiento de los factores de protección (p. ej. promoción de la salud y la educación para familias de alto riesgo, apoyo a alternativas de ocio y de vida, acceso a mecanismos de justicia legítimos) son buenos ejemplos. También lo son experiencias recientes de ciertas intervenciones de base municipal o comunitaria.

Cuadro 5.5. Estrategias de seguridad nacional y “ciudadana” en Jamaica y Brasil

En **Jamaica**, el gobierno británico, canadiense y norteamericano proporcionaron asistencia técnica conjunta para desarrollar la Estrategia de Seguridad Nacional. La estrategia incluye una serie inclusiva de programas de reforma, incluyendo cambios en la división de responsabilidades entre la policía jamaicana y las fuerzas de defensa, una revisión de los sistemas legislativos y de justicia penal, la reforma de los servicios secretos, un desmantelamiento de las organizaciones del crimen organizado, y proyectos de prevención del crimen local y de desarrollo comunitario en vecindarios seleccionados. (OECD-DAC, 2007d).

En **Brasil**, el Programa nacional para la seguridad pública con la ciudadanía de 2007 (PRONASCI) busca reducir la violencia armada a través de la coordinación entre seguridad pública y políticas sociales en asociación con varios órganos de gobierno municipales, estatales o federales, junto con la sociedad civil. El enfoque incluye mejorar la seguridad pública y de las prisiones, reforzar las medidas para luchar contra el crimen organizado y la corrupción y tratar de forma preventiva o rehabilitara los jóvenes adultos que son delincuentes en potencia o que ya han cometido delitos. El programa es apoyado por equipos multidisciplinares, que incluyen a trabajadores sociales, psicólogos, educadores y otros especialistas.

Las agencias de desarrollo han actuado como verdaderos patrocinadores de la investigación sobre violencia armada a nivel de país, trabajando según los casos en asociación con ONGs, organizaciones de base, instituciones académicas y gobiernos. En algunos casos, estos esfuerzos han catalizado directamente la acción del gobierno en materia de RVA, como en el caso de El Salvador (cuadro 5.6). Las agencias de desarrollo pueden jugar también un papel vital en la construcción de la capacidad nacional para la recogida de datos relacionados con la violencia armada, su gestión y procesamiento, lo que es importante para la apropiación local y para respuestas nacionales sostenibles.

Cuadro 5.6. Utilización de información empírica para movilizar la acción gubernamental en materia de violencia armada en El Salvador

En El Salvador, datos sobre los costes e impactos de la violencia armada sobre el desarrollo fueron utilizados por la sociedad civil para empujar al gobierno a la acción. Las acciones y medidas resultantes contribuyeron a un descenso significativo de los niveles de violencia armada en ciertas áreas críticamente expuestas.

En 2003, una coalición de base amplia –una Sociedad Sin Violencia (SSV)– llevó a cabo un análisis inclusivo e innovador de los costes, impactos y fuentes de la violencia armada en 2003. Financiado por el PNUD, el estudio sobre Armas de fuego y Violencia reunió datos concluyentes sobre la magnitud del problema, sus causas profundas y las prioridades de acción; esto atrajo fuertemente la atención de los medios.

Apoyándose en esta base empírica, la SSV trabajó con el Consejo Nacional para la Seguridad Pública para presionar al gobierno con éxito. En 2006, el Ministerio de Seguridad había promulgado controles significativamente más estrictos sobre el registro, la posesión y la tenencia de armas de fuego. Asimismo impuso un impuesto sobre armas de fuego, con el que se financia la expansión de la cobertura y los servicios sanitarios. Además de esto, el Ministro aprobó un decreto que permite a las municipalidades restringir la capacidad de los civiles para llevar armas en público, lo que contribuyó a un descenso significativo de las tasas de delitos con armas y de homicidios en al menos dos de las municipalidades más violentas (San Martín e Ilopango).

La fuerza de la evidencia empírica ayudó también a la SSV a ejercer presión sobre el gobierno para que estableciera una Comisión Nacional sobre Seguridad Ciudadana y Paz Social, cuyos miembros representan a cinco partidos políticos, a los rectores de universidades, a representantes del sector privado, a líderes del ámbito religioso y otros. A la Comisión se le encomendó crear una visión compartida en torno a estrategias adecuadas a nivel local para reducir y prevenir la violencia armada. En 2007, la Comisión publicó un informe con unas 75 propuestas para la RVA.

5.2 Modos de programación en RVA

Los programas de desarrollo en o sobre situaciones de violencia armada implican altos riesgos, dada la complejidad y las posibilidades de hacer daño. Por eso, es importante que la programación sea *sensible a la RVA*. Esto requiere que el diseño de los programas esté dotado de un buen entendimiento de la dinámica de la violencia armada, de sus factores de riesgo y sus efectos, que permita evitar la exacerbación de cualquiera de estos elementos. Se recomienda ahora, como práctica normal, revisar *todos* los programas de desarrollo con una óptica de sensibilidad al conflicto, como por ej. la Evaluación de impacto sobre paz y conflicto (OCDE-CAC, 2001, 2008c).

Los análisis previos pueden ayudar a los técnicos de desarrollo a evitar la generación de consecuencias negativas y no intencionadas. Entre los ejemplos se incluye asegurar que el suministro de agua potable no agrave las tensiones comunitarias entre pastores o entre pastores y gobierno local; comprender cuando un programa de desarme podría debilitar a una comunidad ante un ataque por parte de otros grupos armados; e identificar cuándo la ayuda al desarrollo destinada a un grupo (p. ej. refugiados o excombatientes) puede exacerbar las tensiones entre dicho grupo y la comunidad en general. Los enfoques sensibles al conflicto pueden fácilmente ser adaptados a situaciones de no conflicto para anticipar de qué forma las acciones de desarrollo pueden potencialmente reducir (o agravar) la violencia armada.

Para que un análisis sea sensible a la RVA debe incorporar las aportaciones y las perspectivas de los actores locales y de los beneficiarios. Pero no debería hacerse esta evaluación sólo una vez. Un estudio de impacto debería llevarse a cabo cuando se toman decisiones acerca de la cartera de programas para un país o una ciudad, cuando se diseñan y planifican los programas y proyectos, y después de que estos programas y proyectos hayan sido ejecutados. El análisis debería ser dirigido al nivel nacional, así como al nivel de ejecución del programa.

Aparte de su grado de sensibilidad a la RVA, la programación puede ser:

- *Directa* – lo que significa una programación tiene como objetivo específico reducir y prevenir la violencia armada y sus efectos. La programación directa en RVA es el terreno donde están apareciendo en este momento algunos de los enfoques más innovadores.
- *Indirecta* – se refiere a líneas de actuación en desarrollo que no se centran exclusivamente en la reducción o la prevención de violencia armada, pero que incorporan elementos de la RVA de tal modo que la programación sea sensible a la RVA e incluya sub-metas de RVA.

Se desarrollan a continuación ambos modos de programación. Es importante indicar, sin embargo, que las diferencias entre programación *directa* e *indirecta* no son siempre nítidas⁶.

5.2.1 La programación indirecta: sensible e inclusiva

Los programas de RVA indirectos son programas que no se centran en la RVA como primer objetivo. En su lugar, se proponen alcanzar otros objetivos de desarrollo como la reducción de la pobreza o la mejora de la gobernabilidad. Sin embargo, si los programas tienen sensibilidad hacia la RVA, buscarán también las oportunidades para reducir los factores de riesgo y aumentar los de protección. En este caso, **incorporan** ciertas prioridades de RVA a través de la inclusión de sub-metas específicas de RVA. Por ejemplo, un programa de renovación urbana para una ciudad concreta podría también buscar dar respuestas a la violencia crónica que afecta los suburbios, como un elemento clave del programa global. O alternatively, un programa de educación en salud pública para cierto distrito podría incluir módulos de formación sobre los riesgos de las minas, la violencia armada, la violencia doméstica y la violencia de género.

La programación indirecta frecuentemente se dirige hacia los factores estructurales muy arraigados, de tipo institucional y/o cultural, que pueden alimentar la violencia armada. Algunos ejemplos de este tipo de factores son: las desigualdades socioeconómicas (horizontales), la exclusión social o política, el desempleo generalizado, los retos de la gobernabilidad o sus fallos, unas instituciones de seguridad pública débiles, ineficaces o corruptas, la corrupción y la cultura de la impunidad, una urbanización rápida y no planificada, la escasez de recursos y la degradación medioambiental que ponen en peligro la forma de vida, la desigualdad de género y las culturas de la violencia. Sin embargo, la programación indirecta puede también dirigirse hacia los *efectos* de la violencia armada y los *factores de riesgo* conocidos. Líneas de actuación establecidas particularmente apropiadas para integrar sub-metas de RVA son: la reducción de la pobreza, la gobernabilidad, la RSS, la salud y la educación, el género y el medioambiente.

A modo de ejemplo, la tabla 5.1 proporciona ejemplos indicativos de programación indirecta referida a programas de salud y de educación. Las opciones de la programación están desagregadas de acuerdo con la óptica de la

6. Por ejemplo, una iniciativa de reforma del sistema de seguridad puede ser directa o indirecta dependiendo de cómo está configurada y enfocada. Asimismo, un programa de acción contra las minas puede ser integrado dentro de una iniciativa de reducción de la pobreza (programación indirecta), si bien produce también impactos directos y medibles sobre la reducción y la prevención de la violencia armada.

violencia armada –las personas, los que perpetran la violencia, los instrumentos y las instituciones. Observar, sin embargo, que la relevancia, adecuación y formulación precisa de estos vínculos variará según el contexto. Se pueden encontrar en el Anexo C ejemplos adicionales indicativos de programación indirecta de RVA en las áreas de reducción de pobreza, gobernabilidad, RSS y medio ambiente.

5.2.2 La programación directa

La programación directa de RVA busca prevenir y/o reducir de forma explícita la violencia armada, y aumentar la seguridad real y percibida. La programación directa se dirige hacia aquellos factores de riesgo y causales que, si están bien diagnosticados, pueden producir un descenso apreciable de la violencia armada y mitigar sus efectos negativos.

Un programa típico de RVA incluiría, por ejemplo, el establecimiento por las autoridades públicas y las comunidades locales de una zona libre de armas para producir una reducción significativa de violencia homicida y de persecución de víctimas de acuerdo con criterios geográficos, temporales y demográficos definidos.

Los parámetros conceptuales y operacionales de la programación directa de RVA están emergiendo de los programas en curso en el terreno. Muchas intervenciones directas de RVA están empezando a generar indicaciones importantes para futuros programas. Aunque es necesaria todavía la sistematización de la documentación y de la evaluación de esas actividades, lo que ya está claro es que la mayoría de los programas directos de RVA comparten los siguientes principios organizativos:

- Un diagnóstico riguroso del contexto local utilizando múltiples métodos y fuentes de datos.
- Apropiación y liderazgo local.
- Una perspectiva de abajo-arriba sobre la seguridad.
- Una comprensión de la naturaleza multifacética y multiniveles de la violencia armada.
- La introducción de respuestas multisectoriales y a varios niveles para los elementos y las interrelaciones captadas por la óptica de la violencia armada.
- Una atención hacia la acción preventiva (además de la reducción de violencia) a través de la identificación y la respuesta a los factores de riesgo.

A modo de ejemplo, el cuadro 5.7 presenta el proyecto de Viva Río en Brasil, que ha estado operativo durante más de una década y ha evolucionado hacia un ejemplar enfoque de RVA.

Hasta la fecha, el grueso de la experimentación en programación se ha centrado en el nivel local (o tiene su origen en él) y/o en los enfoques y temas específicos. Esto último coincide asimismo con algunos de los fallos en los

Tabla 5.1. Salud y educación: Ejemplos de subcomponentes en programación indirecta

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|---|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> • Acciones relacionadas con educación y salud pública (a todos los niveles) para crear conciencia sobre costes e impactos de la violencia armada, riesgo de minas, culturas de la violencia, relaciones de género, violencia doméstica, derechos humanos, cultura de paz (factores de riesgo y de protección). • Programas para garantizar el acceso de las niñas a la escuela en condiciones de igualdad y prevenir el abandono escolar (factores de riesgo). • Ayuda a las víctimas de violencia armada, incluyendo a las víctimas de violencia doméstica y de género (efectos y factores de riesgo). • Asegurar un acceso seguro y una provisión de servicios de educación y salud a áreas y poblaciones que están excluidas y/o que sufren/están en riesgo de sufrir violencia armada (factores estructurales y de riesgo) • Programas de educación y salud que fomentan la cohesión social y el desarrollo comunitario (factores de protección). |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Educación de primera infancia, y desarrollo de currícula en la escuela primaria que fomenten la resolución no violenta de los conflictos (factores de riesgo) • Programas para mejorar las perspectivas educativas de los niños y jóvenes en situación de riesgo, especialmente aquellos con probabilidades de lograr un empleo viable (factores de riesgo) • Programas de salud y educación para reducir y prevenir la violencia doméstica y de género (factores de riesgo) |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Acciones relacionadas con educación y salud pública (a todos los niveles) para crear conciencia sobre costes e impactos de la violencia armada, riesgo de minas, culturas de la violencia, relaciones de género, violencia doméstica, derechos humanos, cultura de paz (factores de riesgo y de protección). |
| Instituciones | <ul style="list-style-type: none"> • Dotar de capacidades a los sistemas de salud pública para hacer seguimiento de actos criminales y violentos (recogida de datos, análisis, informes) (capacidad institucional para responder mejor). • Capacitar a los sistemas de salud pública y asistencia para mejorar la presentación de informes sobre violencia doméstica y de género (capacidad institucional para responder mejor) • Reforma de la currícula educativa para fomentar una cultura de paz, la igualdad de género, el respeto a la diferencia, la construcción de paz y la inclusión social (factores estructurales y de riesgo). |

programas señalados en el Capítulo 2. Para el objeto de este documento, se describen cuatro de estas nuevas áreas, junto con algunos ejemplos ilustrativos: seguridad comunitaria, seguridad urbana y trabajo con los municipios, bandas juveniles y violencia armada, y prevención del crimen y de la violencia armada.

Cuadro 5.7. Programación directa de RVA en Brasil

Río de Janeiro es una de las ciudades más ricas de Brasil. Pero sufre también de una desigualdad de ingresos extrema y de altos niveles de violencia armada, que se concentran en sus suburbios al margen de la ley, llamados *favelas*. Las *favelas* sufren de exclusión social, de estigmatización, de una falta de presencia protectora y de servicios del Estado y de un control *de facto* por parte de mafias de la droga muy armadas. Los principales grupos que perpetran y son víctimas de la violencia son los traficantes de droga, los miembros de las bandas y la policía, junto con un millón de ciudadanos que están atrapados en medio del fuego cruzado.

Viva Río, una ONG local fundada en 1993, inició un programa con un objetivo muy limitado centrado en la concienciación, la movilización pública y el control de armas. Esta iniciativa se extendió con el tiempo para incluir cuestiones de género, programas específicamente dirigidos a la juventud, campañas legislativas, reformas de la policía, y trabajo de desarrollo comunitario en las *favelas*. En 2005 Viva Río estaba activa en 82 municipalidades y se había asociado con institutos de educación, asociaciones comunitarias, estaciones de radio comunitarias, ONG, iglesias, unidades de policía y de prisiones.

En 2003, la campaña de desarme de Viva Río ayudó a hacer pasar una nueva ley sobre armas de fuego (el Estatuto sobre Desarme). Esta ley, en combinación con una campaña de entrega voluntaria de armas, es considerada como la principal responsable de la caída en un 12% del número de muertes por armas de fuego en Brasil entre 2004 y 2006.

La experiencia de Viva Río demuestra la importancia de los siguientes elementos en los programas:

1. *Diagnóstico*. Un enfoque de salud pública fue utilizado para situar los factores de riesgo y de protección de la violencia armada. Éste fue combinado con un análisis de contexto de los factores históricos, estructurales y culturales que explican la violencia armada. Dichos factores incluían: una urbanización caótica, la exclusión, la falta de oportunidades económicas no ligadas a las drogas, el fracaso del Estado a la hora de proporcionar servicios o garantizar la seguridad pública, unas fuerzas de policía corruptas y violentas, un sistema judicial y penal ineficaz, el estatus social, económico y de protección que ofrece pertenecer a una banda, los factores culturales como el "machismo" y el acceso generalizado a las armas de fuego y a las drogas vinculadas a las redes criminales transnacionales.
2. *Apropiación y capacidad local*. Los programas requieren flexibilidad y una capacidad enraizada en lo local para dirigir la investigación y el análisis que permita responder a las oportunidades que ofrece un entorno político y social en desarrollo constante.

Cuadro 5.7. Programación directa de RVA en Brasil (continuación)

3. *Una programación con un enfoque integrado que respondió a los aspectos interrelacionados de la violencia armada en Río.* Viva Río confirma que ningún programa con un único objetivo hubiera funcionado por sí sólo. En cambio, fue la combinación de desarrollo comunitario, programas para la juventud, reformas en la policía, cambio legislativo y movilización política, lo que conjuntamente contribuyó a la reducción de la violencia armada. La óptica de la violencia armada pone de relieve cómo los programas específicos han contribuido a tratar cada uno de los cuatro elementos del enfoque:

- **Actores:** El objetivo son los hombres jóvenes y pobres (entre 15 y 24 años de edad) que no han terminado los estudios primarios. Los programas incluyen: generación de ingresos y acceso a puestos de trabajo, educación y ocio, y mediación del conflicto.
- **Instituciones:** Formación y reforma de la policía, mejora de las relaciones entre la comunidad y la policía, sistema judicial federal y estatal, y legislación para reducir la disponibilidad de armas. Se trabaja sobre una cultura de violencia a través de una estrategia sofisticada de comunicación, de centros de mediación del conflicto y ayuda legal gratuita.
- **Instrumentos:** Recogida voluntaria de armas de fuego y campaña exitosa a favor del Estatuto sobre el Desarme nacional.
- **Personas:** Concienciación, movilización social, trabajo de desarrollo comunitario.
- **Niveles:** Los proyectos comunitarios se ubican dentro de las *favelas*, con personal de la misma comunidad. Las iniciativas piloto de nivel local sobre inclusión social y reforma de la policía han sido llevadas hasta el nivel nacional e integradas por el Estado.

4. **Marco temporal.** Le llevó diez años a Viva Río registrar datos claros y cuantificables de éxito (un descenso en la tasa anual de muertes por armas de fuego en Río). Son actividades que requieren una estructura y una financiación a largo plazo, flexible y sostenible.

5. **Datos empíricos.** Un objetivo clave fue desarrollar indicadores para hacer el seguimiento y medir las vinculaciones de la violencia armada y los impactos de los programas. Las bases de datos estadísticas se utilizan para dar soporte a los proyectos y las campañas.

Fuentes: Boueri, 2008; Jackman, 2007; De Carvalho y Correa, 2007; Centro para la cooperación internacional y la seguridad, 2005; y el Banco Mundial, 2004.

Seguridad comunitaria y desarrollo

Los enfoques basados en la comunidad para reducir la violencia armada en áreas tanto urbanas como rurales, ofrecen prometedores puntos de entrada para una programación directa de RVA. La RVA de base comunitaria es atractiva porque:

- Los datos de referencia pueden ser más detallados y adoptar perspectivas de base local⁷.
- La apropiación local puede darse de forma inmediata.
- Los líderes de la comunidad tienden a estar más cerca de las poblaciones locales, y suelen ser más receptivos a sus demandas.
- El éxito puede ser identificado de forma más nítida y replicarse.

Como campo de práctica emergente, los programas de seguridad y bienestar comunitarios colocan a gente local normal a la cabeza. Estas intervenciones mejoran su capacidad para identificar sus propias necesidades de seguridad, para formular y desarrollar respuestas adecuadas, y diseñar indicadores de éxito para el seguimiento. Ejemplos de programas, que no han sido evaluados, emergen en una gran variedad de contextos⁸. El cuadro 5.8 considera las características típicas de un programa directo de RVA de base comunitaria, vistas a través de la óptica de la violencia armada. El cuadro 5.9 proporciona un ejemplo de Macedonia.

La sensibilización y la movilización de la comunidad en torno a la RVA pueden ser un primer paso importante para involucrar la acción gubernamental local y nacional –como demuestran los ejemplos de Viva Río y de El Salvador citados anteriormente⁹. Más allá de eso, la implicación de la comunidad puede ser un ingrediente esencial para conseguir y sostener intervenciones eficaces de RVA, independientemente de a qué nivel se iniciaron.

Violencia armada urbana y gobierno municipal

Un número cada vez mayor de áreas urbanas se ven afectadas por altos niveles de violencia urbana. Con una proyección de crecimiento del número y

-
7. Estos datos pueden abordar, *inter alia*, actitudes y requerimientos de seguridad, factores culturales, relaciones de la comunidad con los que emplean la violencia y con las instituciones formales de seguridad pública, proveedores existentes de seguridad y factores de riesgo y factores locales de protección.
 8. Estos incluyen las iniciativas de Reino Unido con la ONG Saferworld y el SEESAC apoyado por el PNUD junto con iniciativas no gubernamentales en Latinoamérica. Ver, por ejemplo, Saferworld, 2006.
 9. El ejemplo de Viva Río está en el cuadro 5.7; el de El Salvador está en el cuadro 5.6.

tamaño de las áreas urbanas y los suburbios de infraviviendas, especialmente en el mundo en desarrollo, las posibilidades de una escalada de la violencia armada son un motivo serio de preocupación para muchos gobiernos. Por esta razón, la RVA de ámbito urbano se está convirtiendo en una gran prioridad.

Cuadro 5.8. Programación de base comunitaria, vista a través de la óptica de la violencia armada

| | |
|----------------------|--|
| Personas | <p><i>Implicación de las partes interesadas</i> – con miembros de la comunidad involucrados con un papel central en el desarrollo de iniciativas de seguridad comunitarias.</p> <p><i>Diagnósticos centrados en las personas</i> – análisis que se centran en las necesidades de seguridad de la comunidad tanto reales como percibidas.</p> <p><i>Movilización social y concienciación</i> – incluyendo campañas educativas que abordan las culturas de la violencia y las relaciones de género.</p> <p><i>Ayuda a las víctimas de la violencia armada</i> – incluyendo la mejora del acceso a la justicia para las víctimas de la violencia de género.</p> <p><i>Mejorar la seguridad del entorno de la comunidad</i> – por ejemplo, introduciendo alumbrado en la calle o programas de vigilancia del vecindario.</p> |
| Actores | <p><i>Dirigirse a los que emplean la violencia o son susceptibles de hacerlo</i> con programas especiales educativos, de ocio y de medios alternativos de vida. Muchos se centran en la juventud.</p> |
| Instrumentos | <p>Controlar los instrumentos de la violencia, con iniciativas <i>que abarcan desde las amnistías de armas a las recogidas voluntarias, las iniciativas de armas-por-desarrollo, las zonas libres de armas y otros esfuerzos para poner las armas fuera de uso.</i></p> |
| Instituciones | <p><i>Reforzar los niveles existentes de seguridad comunitaria, de justicia y los factores de protección</i>, así como las instituciones informales que pueden proteger contra la violencia armada.</p> <p><i>Construir confianza entre las comunidades y las autoridades locales</i> – incluyendo la policía, otros proveedores de seguridad y en ocasiones el sector privado. Algunos también amplían e incluyen directamente la participación formal de las estructuras y autoridades de gobierno.</p> |

Cuadro 5.9. Comunidades Seguras: Un enfoque de RVA prometedor

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, las tasas de criminalidad cayeron un 70% en nueve comunidades que acogieron proyectos de “Comunidades Seguras”. Esta iniciativa del PNUD y del SEESAC (siglas en inglés del Centro de recursos para el control de armas pequeñas y ligeras en Europa Oriental del Sur) ha demostrado su capacidad para lograr resultados medibles y de gran impacto en cuestión de RVA. Su éxito radica en una fuerte apropiación por la comunidad y en un enfoque integral. Las características clave de los programas son las siguientes:

1. *Las encuestas de opinión de la comunidad reflejan las percepciones de la gente sobre seguridad, las actitudes hacia las armas, y las opiniones acerca de posibles intervenciones.* Los resultados son utilizados para definir las estrategias de intervención y el diseño del programa.
2. *El recurso a expertos locales mejora el análisis de las fuentes y de las motivaciones para la violencia armada dentro de las comunidades.*
3. *Crear conciencia entre las organizaciones de base consolida la aceptación.* Los programas buscan cambiar las actitudes y el comportamiento a través de campañas de promoción, educación sobre riesgos e información pública sobre cuestiones de armas pequeñas y sus efectos.
4. *Son las comunidades las que identifican las cuestiones clave sobre seguridad, y las que participan en el diseño y en la ejecución del programa.* Se anima a las autoridades locales y a la policía a que tomen el liderazgo, estableciendo asociaciones estratégicas en las que participan organizaciones públicas, sector privado y cuerpos de voluntarios.
5. *Los proyectos de impacto rápido producen mejoras inmediatas en la seguridad, crean confianza y promueven la aceptación.*
6. *Los vínculos con actividades más amplias de desarrollo suelen centrarse en la educación sobre riesgos y la información pública para mejorar las percepciones sobre seguridad humana.*
7. *Los vínculos con la recogida pública de armas son por medio de “amnistías locales” organizadas por la autoridades adecuadas.* Los proyectos de Comunidades Seguras son más eficaces cuando se plantean durante las fases de planificación estratégica y operativa de los programas de control de armas pequeñas y ligeras.
8. *Las potentes características de seguimiento y evaluación reflejan impactos y resultados positivos, y sirven también como “sistema de alerta temprana del pueblo”.*

Estos proyectos están respaldados por Planes de Comunidades Seguras, que proporcionan orientaciones sobre diseño del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación^a.

a. La herramienta SCP (Safer Community Projects) puede encontrarse en: www.seesac.org.

Los programas municipales –habitualmente llamados programas de “ciudades seguras” o de “seguridad ciudadana”– han logrado mejoras tangibles en la reducción del crimen y de la violencia armada. Suelen combinar la confianza en la implicación de la comunidad en la planificación y ejecución de las respuestas con el compromiso directo y el liderazgo de las estructuras locales de gobierno como valor añadido (cuadro 5.8). Los alcaldes y autoridades locales en particular están generalmente bien situados para dirigir y coordinar políticas y acciones en programas integrados dirigidos a las necesidades específicas de seguridad de sus electores, a través de:

- *El diseño de políticas*, incluyendo el desarrollo de planes de seguridad pública, la especificación de los tipos de delitos y de violencia que van a ser objeto de la política pública, la identificación de los factores de riesgo para los tipos de delitos y de violencia que pueden ser abordados mediante programas de prevención, y la integración de la policía como parte de la solución, en coordinación con otras autoridades y agencias de la comunidad.
- *Establecer y hacer respetar ordenanzas públicas* dirigidas a los factores de riesgo clave, por ejemplo, estableciendo toques de queda nocturnos y cierre temprano de bares, y endureciendo los controles sobre la exhibición pública de armas.
- *Iniciar planes de renovación urbana* poniendo especial énfasis en mejorar el entorno de vida, por ejemplo mediante la creación de parques y de áreas de ocio, la provisión de alumbrado público y de electrificación, y la presencia de la administración en las áreas afectadas por la violencia.
- *Potenciar la provisión de servicios municipales*, incluyendo el acceso al agua y a la recogida de basura, las viviendas de protección, el transporte público, la educación preescolar, los programas para jóvenes, la recaudación de impuestos, los programas de salud y hacer cumplir las ordenanzas locales. Estos servicios mejoran el entorno urbano y la calidad de vida. Muchos de ellos inciden también en factores de riesgo de la violencia armada, y son elementos reconocidos de las estrategias transversales de prevención de la violencia y del crimen.
- *Construir capacidad institucional para una acción prolongada de RVA*, por ejemplo mejorando y sistematizando la recogida de datos, registrando y analizando los factores de riesgo que llevan a la violencia armada, y promoviendo la coordinación interagencias en apoyo de las estrategias transversales.

La participación de las municipalidades y de las autoridades públicas puede ser estimulada por la movilización de los grupos de base en torno a la RVA, o por los éxitos demostrados y la presión a favor de las iniciativas

comunitarias de RVA. En Brasil, por ejemplo, las cuestiones de seguridad y orden público son tradicionalmente dirimidas a nivel nacional o estatal. Sin embargo, una presión pública intensa en este país dio como resultado intervenciones a todos los niveles de gobierno, con destacados éxitos a nivel municipal. Asimismo, la iniciativa de UN-Habitat “Ciudades Seguras” ha ayudado a catalizar y a configurar unas estrategias municipales de prevención del crimen y de la violencia en África, Asia, Europa del Este y Latinoamérica¹⁰. El cuadro 5.10 analiza las características típicas de un programa directo de RVA urbana, visto desde la óptica de la violencia urbana.

Cuadro 5.10. Programas de RVA urbana, vistos desde la óptica de la violencia armada

| | |
|-----------------|---|
| Personas | <p><i>Fomentar la implicación de los interesados y los diagnósticos de inseguridad centrados en las personas</i> utilizando herramientas como las encuestas a grupos de riesgo, las auditorías de seguridad, las evaluaciones medioambientales y las consultas a los principales actores. Algunos también emplean datos de salud pública y de delincuencia para reflejar las distribuciones espaciales y demográficas de la violencia armada. Los miembros de la comunidad y las autoridades locales están profundamente implicados en el desarrollo de los planes de seguridad comunitaria.</p> <p><i>Mejorar la seguridad del entorno urbano</i>, eliminando cualquier ocasión que pueda dar pie a problemas concretos de violencia y crimen. En el lenguaje de prevención del crimen, este conjunto de actividades se llama “<i>prevención situacional</i>”, e incluye enfoques como el de Prevención del crimen a través del diseño medioambiental (Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED). <i>Mejora de la provisión de servicios</i>, especialmente en las áreas en riesgo.</p> <p><i>Asistencia a las víctimas y víctimas potenciales</i> (grupos en situación de riesgo).</p> |
| Actores | <p><i>Acciones dirigidas a los grupos en situación de riesgo</i>. En algunos casos, esto incluye la participación directa de miembros de bandas juveniles (ver el siguiente tema en esta sección), y/o programas para jóvenes en riesgo. En prevención del crimen, este conjunto de actividades se llama “<i>prevención social</i>”.</p> |

10. Ver la página web de UN-Habitat Safer Cities, <http://staging.unchs.org/programmes/safercities/projects.asp>.

Cuadro 5.10. Programas de RVA urbana, vistos desde la óptica de la violencia armada (continuación)

Instrumentos *Controlar los instrumentos de la violencia a través de una mejora de la labor policial y del respeto a las ordenanzas públicas, normalmente con el respaldo de la movilización y la participación comunitaria.*

Instituciones *Hacer cumplir la Ley y reformar el sistema judicial y de policía con medidas para mejorar el acceso a la justicia, incluyendo la justicia reparadora, la resolución alternativa de las controversias, la ayuda legal, el orden ciudadano, y el control de las armas de fuego.*

Reformas y refuerzo institucional para mejorar la provisión de servicios a las comunidades afectadas.

Extensión de la actividad institucional para mejorar la confianza de la comunidad en sus autoridades e instituciones locales. Esto puede llegar hasta una reforma institucional a nivel ciudad para fomentar los enfoques participativos de prevención del crimen, con la seguridad incorporada como una cuestión transversal para todos los departamentos del gobierno local, el sistema de justicia penal y la sociedad civil^a.

a. Sobre esto se pone el acento en el Programa Ciudades Seguras de UN–Habitat. Iniciativas municipales autopromovidas (como muchas en América Latina) pueden ser más restringidas, aunque la mayoría de las acciones insisten sobre la mejora de las relaciones con las comunidades locales, y su participación.

Cuadro 5.11. La reducción de la violencia armada en un contexto urbano: El caso de Medellín

Entre 1991 y 2006, Colombia experimentó una disminución de la violencia armada cuya incidencia se dividió por diez. El éxito se debió a una actividad de gran alcance que combinó una acción intensiva contra el crimen organizado con estrategias de desarrollo dirigidas. Una gran innovación fue el Programa de la municipalidad de Medellín para la Prevención de la Violencia en el Área Metropolitana (PREVIVA).

En los 90, los índices de violencia armada en Colombia eran de los más altos en el mundo. Entre 15.000 y 20.000 personas morían debido a la delincuencia y entre 1.500 y 2.000 personas debido al conflicto, con unos costes enormes para la productividad, la inversión y la confianza pública en las instituciones. El 90% al menos de todas las muertes violentas eran producidas por armas de fuego.

Cuadro 5.11. La reducción de la violencia armada en un contexto urbano: El caso de Medellín (continuación)

En Medellín, una combinación de violencia ligada al narcotráfico, a los paramilitares y a la guerrilla contribuyó a una altísima tasa de homicidios en 1991 que alcanzó el 381 por 100.000 frente a una media nacional de 82 por 100.000. Al llegar a 2006 esta tasa había caído en más de un 90%. Este descenso se debió a una serie de factores, incluyendo acciones coercitivas lideradas por el Estado contra el crimen organizado, el desarme y la desmovilización de los paramilitares desde 2003 y su integración en las estructuras y los mercados locales, y otras intervenciones en el ámbito del desarrollo conducidas por grupos del sector privado y grupos cristianos, sin olvidar la estrategia PREVIVA de Medellín lanzada en 2004.

El enfoque multisectorial de PREVIVA descansaba en la colaboración entre gobiernos municipales y comunidades locales. Un objetivo central era aumentar la capacidad de absorción de las áreas que fueran a acoger a los miembros desmovilizados de las bandas e incrementar la confianza de la gente en el gobierno. La estrategia de PREVIVA incluía acciones integradas relacionadas con:

- **Personas:** campañas cívicas de sensibilización y planes, que establecían indicadores claros para la reducción de los niveles de homicidios y de agresiones.
- **Actores de la violencia:** intervenciones con miembros de las bandas, acciones preventivas dirigidas hacia los jóvenes en situación de riesgo con programas que abarcan desde la reducción de agresiones en la primera infancia hasta un mayor acceso a la educación superior, así como la promoción de opciones de trabajo alternativas y de microempresas.
- **Instrumentos:** programas de recuperación de armas con el objetivo de cambiar las actitudes hacia la posesión y la utilización de armas.
- **Instituciones:** fortalecimiento de las relaciones entre la policía y las comunidades, potenciar la eficiencia y la transparencia de las instituciones municipales diseñadas para resolver conflictos y “pactos” municipales para fomentar una cultura de la legalidad.

PREVIVA fue apoyado por dos importantes innovaciones:

Una base de datos sobre violencia armada, que describió la intensidad, las concentraciones y la demografía de la violencia armada utilizando datos disponibles sobre delitos y salud pública, junto con la información obtenida de las encuestas a grupos de riesgo, que identificaron también los factores de riesgo y de protección en relación a la violencia armada. La base de datos, de fácil manejo para el usuario, fue consultada por municipalidades y comunidades para actividades de planificación, de sensibilización y de presión política.

Unos comités de acción conjunta multisectorial, formados mediante consultas participativas y formalizados por decreto del alcalde, que guiaron la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades y resultados de PREVIVA.

Fuente: Duque, 2007.

A pesar de los resultados prometedores de la RVA liderada por el municipio, pocos donantes bilaterales y multilaterales se asocian directamente con municipalidades. Más bien, los donantes todavía están principalmente entrenados para canalizar la ayuda a través de las autoridades e instituciones nacionales o a través de ONG. Esto supone una limitación burocrática a la hora de apoyar a socios de nivel local, ya que las inversiones en ayuda se aprueban y contabilizan por las tesorerías nacionales y los Ministerios de Hacienda.

Están empezando a aparecer precedentes que buscan superar este sesgo del donante hacia las instituciones nacionales. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han estado a la cabeza en esta cuestión. Por ejemplo, durante los años noventa, Bogotá, Cali, y Medellín, recibieron préstamos del BID cada una de ellas para financiar intervenciones específicas centradas en la reducción de violencia armada. Los préstamos fueron garantizados por el gobierno nacional, pero conseguidos, gestionados y devueltos a nivel de la ciudad. El BID aprobó luego más de 150 millones de dólares en préstamos para seguridad ciudadana a Uruguay y otros países.

La ayuda técnica y el apoyo focalizado pueden ayudar a las iniciativas de RVA municipales a superar déficits serios de capacidad. Los factores comunes que frenan una participación más eficaz en RVA directa son una capacidad financiera o técnica deficiente, una capacidad limitada para trabajar con distintos niveles de gobierno, y la sospecha de corrupción que arrastran las iniciativas locales. Ayudar a establecer vínculos en los círculos más altos del gobierno es especialmente importante a la hora de asegurar la sostenibilidad de las iniciativas de RVA de nivel municipal.

Los gobiernos nacionales pueden proporcionar un entorno amplio que favorezca la sostenibilidad de los éxitos de los municipios. Esto incluye políticas de apoyo, coordinación entre sectores y provisión de recursos. En particular:

- La reducción del hacinamiento de los suburbios urbanos requiere políticas nacionales dirigidas hacia el subdesarrollo rural.
- Las acciones de mantenimiento del orden en la comunidad necesitan el respaldo de reformas, de coordinación y fijación de estándares a niveles más altos.
- La disponibilidad de armas exige acciones legislativas nacionales, capacidades de imponer, y controles fronterizos y aduanas eficaces.
- Incrementar los proyectos pilotos y las iniciativas de seguridad urbana requiere de la ayuda y la coordinación del gobierno nacional¹¹.

11. Conferencia Internacional sobre el Estado de la Seguridad en las Ciudades del Mundo, Monterrey, México, 2007

Los vínculos nacional-locales son críticos también desde una perspectiva de construcción de Estado. Esto se debe a que unas intervenciones municipales eficaces pueden restablecer la fe de la población en la legitimidad y la eficacia de sus gobernantes. Cuando los esfuerzos municipales conectan bien con los niveles provinciales y nacionales, se refuerza la percepción de legitimidad del Estado a ojos de la ciudadanía (ver cuadro 5.12). En caso contrario, las ciudades pueden convertirse en centros que compiten por el poder y la legitimidad.

Cuadro 5.12. El Banco Mundial: Apoyo a la RVA liderada por el municipio

El Programa del Banco Mundial de Pequeñas Ayudas para la Prevención de la Violencia apoya iniciativas municipales que planteen perspectivas comunitarias para reducir la violencia armada. Las iniciativas se centran en la reducción del número de armas en circulación, la transformación de las actitudes y del comportamiento de los agentes que podrían hacer uso de ellas, y el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas para mejorar la seguridad y el buen gobierno.

Las lecciones que surgen de esta experiencia destacan la importancia de:

- *Estrategias multisectoriales basadas en una visión común* de los riesgos que afectan a la seguridad ciudadana.
- *Compartir costes para diagnósticos y datos*: Los diagnósticos con base empírica son esenciales para lograr una visión común y para el desarrollo de estrategias locales y nacionales. Los proyectos han mostrado cómo los costes para recoger, gestionar y analizar los datos sobre los diferentes tipos de violencia armada pueden ser compartidos con otras instituciones.
- *Planes de ejecución de largo plazo con una coordinación interagencias*.
- *Combinar las asignaciones presupuestarias para seguridad del sector público con unas asignaciones equivalentes para acción preventiva*.
- *Centrarse en aquellos que están en riesgo* de seguir un camino de delincuente profesional.
- *Reforzar los mecanismos de seguridad existentes*: Promover costumbres locales y reglas sociales mínimamente compartidas para generar un sentido de pertenencia, facilitar la coexistencia pacífica, y fomentar el respeto por el patrimonio común y los derechos y deberes cívicos.
- *Buscar soluciones locales* en los barrios y en los “puntos calientes”, junto con iniciativas que acercan a la policía y a la comunidad al diseño de estrategias participativas.
- *Mantener el orden público* mediante el castigo responsable a quien daña el bienestar público, y por otra parte el apoyo a los que promueven la paz, la solidaridad, el respeto, y la cohesión de la comunidad.

Bandas armadas juveniles y jóvenes en riesgo de caer en la violencia armada organizada

Las bandas armadas juveniles son muchas veces el detonante de la movilización municipal y de la comunidad para reducir la violencia armada. Las bandas juveniles tienen un alto nivel de diferenciación según sus orígenes, sus niveles de organización y de jerarquías, y sus diferentes conexiones con el crimen organizado, el crimen transnacional, con el conjunto de la comunidad, y con los partidos políticos y los gobiernos. En algunos casos, las bandas pueden haber evolucionado para llenar precisamente los “vacíos de inseguridad” generados por la falta de provisión de seguridad pública legítima.

Las bandas son organizaciones complejas que cambian a menudo sus motivaciones y adoptan nuevas estructuras con el tiempo. Por lo general, las bandas pueden estar:

- Fuertemente vinculadas a sus comunidades, funcionando como vigilantes del vecindario y grupos de autodefensa. En algunos casos, dichas bandas pueden transformarse en actores más depredadores y con motivaciones criminales, como en ciertos lugares de América Central.
- Relacionadas con partidos políticos y con personalidades, se movilizan para defender intereses específicos durante períodos como las elecciones, como en Kenia y Haití.
- Estrechamente conectadas con la defensa de los intereses de los sindicatos del crimen organizado y de los mafiosos, incluyendo a los traficantes de drogas, como en Colombia y en México.
- Asociadas con redes regionales y transnacionales de bandas involucradas en una serie de actividades de las que se han citado, y que operan para asegurar unos intereses políticos y/o económicos específicos de la banda, como en África Occidental, Norte de América, El Caribe y otros lugares.

No hay soluciones simples para tratar con grupos de jóvenes armados. En muchos casos, la designación de estas entidades como “criminales” puede provocar operaciones agresivas de represión, que a su vez pueden exacerbar la violencia armada en el terreno. De lo que no hay duda es de que nada sustituye unos diagnósticos bien informados para cada contexto. La óptica de la violencia armada puede ayudar a identificar las interrelaciones clave que deben ser consideradas en el diseño de un programa de RVA. Los criminólogos y los científicos sociales admiten que las estrategias más fructíferas hacen incapie en la prevención y las medidas voluntarias antes que en la mera eliminación y los enfoques de tipo represivos. Esto es cierto en particular para los jóvenes armados en áreas que sufren de subdesarrollo, exclusión, violencia endémica (incluyendo la violencia familiar)¹² y de oportunidades de vida limitadas.

12. Un estudio realizado en El Salvador señaló la importancia de los factores familiares para

Las estrategias más positivas para tratar con las bandas armadas tienden a combinar:

- Enfoques de base comunitaria para aumentar la disposición de la comunidad y su capacidad para reintegrar a ex miembros de las bandas.
- Respuestas de corto plazo que proporcionan oportunidades alternativas inmediatas para fomentar estrategias de salida para los miembros de las bandas.
- Esfuerzos a más largo plazo que persiguen un cambio institucional, tanto formal como informal, para enfrentarse a las condiciones subyacentes que animan u obligan a los individuos a elegir la pertenencia a una banda juvenil.
- Estrategias preventivas que tienen como población objetivo a los jóvenes en situación de riesgo.

El cuadro 5.13 analiza estos elementos con la óptica de la violencia armada. El cuadro 5.14 proporciona algún resumen de lecciones aprendidas en la región del Caribe. Una lección fundamental es la importancia de involucrar a los jóvenes y a los mismos miembros de las bandas en la elaboración de respuestas y soluciones apropiadas (OMS, 2008; UN -Habitat, 2007; PNUD, 2006b).

Prevención del crimen y de la violencia

La OMS, el Banco Mundial y la UNDOC instan a quienes trabajan en cooperación al desarrollo a prestar mayor atención a la prevención del crimen y de la violencia. Ya existen enfoques y métodos reconocidos para reducirlos eficazmente¹³. Sin embargo, estos métodos fueron desarrollados en países de renta alta (por ejemplo: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Países Bajos y Australia). Todavía no está claro si estos mismos enfoques pueden adaptarse con efectividad en contextos que registran índices de pobreza extendidos y desiguales, oportunidades de vida extremadamente limitadas, violencia armada crónica y problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, es importante señalar que los enfoques comunitarios, municipales y de violencia juvenil descritos anteriormente se basan en gran parte en enfoques de prevención de la violencia y el crimen elaborados

explicar porqué los jóvenes se unen a las bandas. Por ejemplo, un 83% de las familias de los componentes de bandas viven en la pobreza, un 73% vienen de hogares cuyos cabezas de familia son mujeres, y la violencia física estuvo presente en un 80% de los hogares. Para una discusión más amplia, ver IADB, 1999.

13. Ver, por ejemplo, el trabajo llevado a cabo por la OMS y la UNDOC sobre prevención del crimen y la violencia.

Cuadro 5.13. Programas para bandas juveniles y jóvenes-en-situación-de riesgo, desde una óptica de violencia armada

| | |
|----------------------|--|
| Personas | Los enfoques de base comunitaria involucran a la comunidad como parte de la solución y buscan mejorar las capacidades de la comunidad para absorber y aceptar a los exmiembros de bandas (ver cuadro 5.11). |
| Actores | <p><i>Respuestas a corto plazo que se dirigen a miembros activos de las bandas</i> y ofrecen alternativas viables a pertenecer a la banda. Las actividades a menudo se centran en crear oportunidades de empleo y promover formación y desarrollo en habilidades técnicas relevantes, en actividades deportivas y culturales que fortalezcan la autoestima y el amor propio, en intervenciones que facilitan las estrategias de salida de la banda y en limitaciones temporales o de largo plazo en la oferta de armas, alcohol y drogas.</p> <p><i>Esfuerzos para alejar el crimen armado organizado.</i></p> <p><i>Estrategias preventivas dirigidas a los jóvenes en situación de riesgo.</i> Los actores que trabajan en el ámbito del desarrollo están empezando a conducir actividades en este campo. Por ejemplo, el PNUD llevó a cabo unos programas preventivos en Colombia cuando el país estaba viviendo un proceso de DDR parcial (ver cuadro 5.1). Una programación más general suele incluir actividades de desarrollo y tutoría de la primera infancia, y la provisión de oportunidades de empleo junto con acciones que fomenten entre los jóvenes la permanencia en la escuela, la reducción del consumo de alcohol y de drogas, la participación en actividades extraescolares, y la comprensión de los peligros y realidades de la vida de pandillas.</p> |
| Instrumentos | <i>Controlar los instrumentos de la violencia</i> a través de medidas dirigidas a la reducción de la oferta de armas, ya sea temporal o de largo plazo, incluyendo acciones para alejar el crimen organizado. |
| Instituciones | <p><i>Instituciones formales</i> – incluyendo mejoras en la gobernabilidad, reforma del sistema de seguridad (sistemas judiciales y penales, control ciudadano), mayores capacidades para alejar el crimen organizado, políticas nacionales y urbanas que prestan especial atención a los jóvenes, y a la creación de empleo.</p> <p><i>Instituciones informales</i> – con programas sobre las culturas de la violencia, las relaciones de género y el status de las mujeres, la masculinidad y la identidad, la violencia familiar y la violencia de género.</p> |

Cuadro 5.14. Los jóvenes con armas como población objetivo en El Caribe

Un estudio sobre diez programas de RVA que abordaban la violencia juvenil en la región del Caribe y de Río de Janeiro reveló que la justicia penal y las respuestas de castigo eran menos eficaces de lo que se creía con anterioridad. Intervenciones más eficaces compartían características similares, a saber:

- *Un enfoque comunitario*, con un diagnóstico cuidadoso de los factores sociales asociados con el despliegue y el uso de armas dentro de la comunidad.
- *Unos consejos locales* que asesoraban a la policía acerca de las condiciones, las necesidades y las percepciones de los problemas de seguridad de la comunidad, junto con sus posibles soluciones.
- *Un enfoque multisectorial*, que combina incentivos para el desarrollo económico y social, medidas de control ciudadano y programas de sensibilización dirigidos especialmente a jóvenes en situación de riesgo.
- Tener como objetivo a los *hombres jóvenes*, al ser los miembros de la comunidad más susceptibles de elegir (o de ser reclutados en) la violencia armada. Intervenciones dirigidas a proporcionar oportunidades de empleo y educación, diversión, música y bellas artes, apoyo empresarial y microcréditos así como orientaciones hacia formas alternativas de resolución no violenta de los conflictos.
- *Una reforma y extensión de la policía*, adoptando enfoques de control ciudadano y cultivando unas relaciones cercanas entre jóvenes y policía con miras a incrementar la confianza en la misma.
- *Unos defensores del orden público* lideraron las acciones de control ciudadano, abogando por el necesario cambio social y de conducta.

Fuente: Jackson, 2003.

localmente¹⁴. Aunque faltan evaluaciones empíricas rigurosas, los resultados en ciertas comunidades y ciudades son prometedores.

En 2006, el Banco Mundial buscó analizar el coste-eficacia de la prevención del crimen y de la violencia en un país en desarrollo. Aunque los resultados son preliminares, el Banco concluyó que la inversión en programas de prevención –dirigidos primordialmente a personas en situación de riesgo– era el medio más efectivo de prevenir la violencia criminal en Brasil. Dados estos resultados, el Banco planteó que existe “una falta sistemática de inversión en prevención en Brasil” (Banco Mundial, 2006a).

14. Por esta razón, los fundamentos clave de los programas no se van a repetir aquí.

Para los donantes de ayuda al desarrollo, una conclusión central es la importancia de invertir en enfoques preventivos contextualizados y basados en una investigación cuidadosa, puede suponer un riesgo y un coste menor y puede marcar la diferencia (cuadro 5.15). Es igualmente importante, sin embargo, invertir en el seguimiento a largo plazo de las acciones preventivas para construir la base empírica que permita establecer qué enfoques funcionan, junto con su relación coste-efectividad. Por ejemplo, ¿las personas en situación de riesgo que participaron en una iniciativa RVA han recurrido a la violencia armada en los cinco años posteriores? (cuadro 5.16.)

El trabajo de seguimiento del Banco Mundial en América Latina y Caribe en 2007 destacó la necesidad de respuestas diseñadas a nivel local, multisectoriales y a varios niveles, que combinen iniciativas integradas de prevención del crimen y de la violencia con enfoques centrados en la justicia penal. El Banco señaló también la importancia de emprender medidas regionales y globales para responder al crimen organizado transnacional, junto con el flujo ilícito de drogas y de armas pequeñas. Estas conclusiones se alinean con el enfoque RVA desarrollado en este documento.

Cuadro 5.15 OMS: Estrategias prometedoras para reducir la incidencia y los efectos de la violencia

Una agenda de prevención de la violencia consolidada debería atacar los factores de riesgo comunes que subyacen a la violencia con el objeto de:

1. Lograr unas relaciones más seguras, estables y formadoras entre niños, padres y cuidadores.
2. Reducir la oferta y el consumo de alcohol.
3. Reducir el acceso a medios letales.
4. Mejorar las aptitudes vitales y potenciar las oportunidades para niños y jóvenes.
5. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
6. Cambiar las normas culturales que apoyan la violencia.
7. Mejorar los sistemas de justicia penal.
8. Mejorar los sistemas de bienestar social.
9. Reducir la distancia social entre grupos en conflicto.
10. Reducir la desigualdad económica y las bolsas de pobreza.

Fuente: OMS, 2008.

Cuadro 5.16. La necesidad de un seguimiento a largo plazo de las iniciativas de prevención

En Brasil, un programa para prevenir que jóvenes en situación de riesgo se entreguen a la violencia armada mostró interesantes resultados a corto plazo para las personas implicadas. Sin embargo, el impacto a largo plazo de estas acciones no está garantizado. Para reivindicar su efectividad, se requeriría un seguimiento a largo plazo de los participantes en el programa.

El programa se centró en el deporte juvenil y en la formación profesional. La evaluación encontró que los participantes registraron una mejora en sus relaciones interpersonales (familia, compañeros, escuela y comunidad), una menor implicación en situaciones de riesgo (abuso del alcohol, drogas y peleas), y un mayor sentimiento de preparación para el mercado laboral junto con mejores perspectivas para el futuro.

Los evaluadores concluyeron que estos logros pueden servir como factores de protección contra la violencia armada a más largo plazo, lo que a su vez puede reducir la violencia armada en la comunidad. Sin embargo, subrayan también las limitaciones de esta afirmación, dadas las tremendas cuestiones estructurales que están fuera del alcance del proyecto. Estas incluyen el desempleo generalizado, los ingresos familiares insuficientes, la mala educación pública, y la violencia urbana endémica.

Los resultados de la evaluación subrayan la necesidad de hacer un seguimiento a largo plazo de los proyectos de prevención y de sus resultados. ¿Qué elecciones harán estos jóvenes –o a cuáles se verán abocados– de aquí a cinco años? Pone también de relieve la necesidad de respuestas integradas multisectoriales y a varios niveles.

Fuente: Peres *et al.*, 2007.

*
* *

Próximos pasos propuestos

Este documento de política del CAD-OCDE pone las bases elementales para el desarrollo futuro de directrices operativas y programáticas para la RVA. Una línea de trabajo sobre RVA requerirá de:

- Más consultas e intercambios de información entre los miembros del CAD, sus socios y las agencias técnicas que trabajan en diferentes aspectos de la RVA¹⁵.
- Una experimentación y rodaje del enfoque de RVA en terreno, que incluya las oportunidades y los retos que supone reunir múltiples fuentes de datos para respaldar la programación.
- Más inversión en el seguimiento, la evaluación y el registro de las acciones de RVA en curso en el terreno para construir la base empírica necesaria para lograr una programación más eficaz, sea directa o indirecta.

15. Se debería favorecer los intercambios de conocimientos y de técnicas para potenciar estos programas entre los profesionales del desarrollo y de la seguridad, los técnicos y los académicos que trabajan en las áreas de justicia penal y control ciudadano, control del crimen organizado y de la corrupción, prevención del conflicto, del crimen y de la violencia, y toda una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo (reducción de la pobreza, empleo juvenil y psicología, renovación urbana y desarrollo rural, gobernabilidad, justicia transicional, control de armas pequeñas, DDR, acción contra las minas y asistencia a las víctimas, cuestiones de protección, género y violencia de género y otras áreas).

Anexo A

La RVA y otras prioridades del CAD-OCDE

La RVA tiene importantes vínculos con una serie de cuestiones y de áreas de programación prioritarias para el CAD-OCDE: construcción de Estado y situaciones de fragilidad, construcción de paz y prevención de conflictos, y la RSS. Se hace a continuación un breve repaso que sitúa a la RVA en relación a estas áreas.

A.1. Construcción de Estado y situaciones de fragilidad

Los Estados son frágiles cuando “las estructuras estatales carecen de la voluntad política y/o de la capacidad para desempeñar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y para salvaguardar la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones” (CAD-OCDE, 2007a). La presencia de violencia armada endémica indica una *situación de fragilidad*. El Estado en sí mismo puede ser globalmente frágil o no. Sin embargo, es frágil con respecto a las áreas o poblaciones afectadas por la violencia armada endémica¹.

Según los Principios del CAD para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad, el objetivo de la implicación del donante es fomentar “Estados eficaces, legítimos y resilientes”. Los apoyos de la comunidad internacional deberían ser “concertados, duraderos y centrarse en la construcción de la relación Estado-sociedad”. Trabajos más recientes de la OCDE vuelven sobre esto, haciendo hincapié en la importancia de los procesos políticos para negociar las relaciones Estado-sociedad como base para la construcción de Estado (CAD-OCDE, 2008a). Sin embargo, hasta ahora las respuestas de los donantes se han inclinado hacia un mayor énfasis en el aparato estatal, con el objeto de reforzar la eficacia institucional mediante reformas y acciones de capacitación (OCDE-CAD, 2007d).

-
1. Incluso los Estados estables que contienen focos localizados de inseguridad armada endémica en los suburbios urbanos o en las tierras rurales del interior, son “frágiles” con respecto a aquellas áreas y/o poblaciones.

Diagnosticar las oportunidades de programación desde el punto de vista de la RVA vuelve a centrar la atención hacia estrategias de construcción de Estado dirigidas a fortalecer las relaciones Estado-sociedad. Por ejemplo:

- *La RVA hace hincapie en un enfoque de abajo-arriba en las necesidades y percepciones de seguridad que tienen las personas y comunidades afectadas por la violencia armada.* En situaciones de fragilidad, la RVA no se limita a tratar la voluntad y capacidad del Estado de proporcionar seguridad. Plantea también la *orientación* de la acción estatal: ¿responde una estrategia determinada a las necesidades reales o percibidas de seguridad de la gente?, ¿Se refuerza la legitimidad de las instituciones y procesos formales a los ojos de la gente al mejorar su capacidad de respuesta y eficacia? ¿O están las estrategias más preocupadas por reforzar el control del régimen o de las élites?² Para aumentar la capacidad de recuperación de las relaciones Estado-sociedad, las estrategias deberían buscar identificar y tratar las causas profundas de la violencia y la inseguridad (desde el punto de vista de las personas afectadas), y no tratar únicamente los síntomas de la violencia armada mediante respuestas de imposición del orden con mano dura (aunque éstas pueden ser también una parte importante del paquete de medidas, especialmente en contextos de crimen organizado). Al mismo tiempo, las estrategias deberían identificar los que son de hecho los *proveedores de seguridad actuales* –es decir, aquellos líderes, grupos o instituciones a los que la gente recurre o en los que confía para una mínima seguridad en términos reales– y trabajar con ellos. Tal y como sugiere un trabajo reciente de la OCDE, estos proveedores de seguridad existentes pueden ser un elemento crítico en una estrategia nacional de varios niveles dirigida a la vez hacia la construcción de Estado y la reducción de la violencia armada en situaciones de fragilidad³.
- *La RVA llama la atención sobre las motivaciones de los que emplean la violencia armada.* En muchos contextos, una perspectiva de RVA puede descubrir cuestiones centrales que minan la legitimidad del Estado a los ojos de los individuos y de las comunidades. Esto puede estar relacionado con un legado histórico de abandono y de persecución estatal. Puede derivar de unos agravios enraizados en la exclusión social, de las desigualdades horizontales, de una provisión de

2. Tal y como se indicaba en la introducción, una perspectiva de RVA anima a tener en cuenta las siguientes cuestiones: *¿a quién falla el Estado, dónde, cómo y por qué?*

3. Ver CAD-OCDE, 2007d. *Los proveedores de seguridad de hecho* son también importantes a la hora de considerar cualquiera de los partenariados mantenidos a nivel local o de la comunidad, de forma que no se creen sistemas paralelos que compitan con o minen las instituciones locales que están revestidas de legitimidad popular.

servicios deficiente, y de la imposibilidad para mantener su forma de vida. La óptica de la violencia armada subraya los beneficios de una intervención multisectorial para reducir la inseguridad, que tenga en cuenta por ejemplo, la educación, la salud, los medios de subsistencia, la movilización social y la renovación urbana.

- *La RVA establece la relación entre los actores de la violencia y las instituciones formales e informales que posibilitan y/o se entienden con la violencia.* En algunos contextos, la óptica de la violencia armada puede llamar la atención hacia los intereses políticos y económicos de poderosas élites estatales y sus conexiones con los grupos armados (tanto estatales como no estatales). La aplicación de la óptica favorece una lectura más exhaustiva de los intereses interconectados que plantea retos –pero también oportunidades– para una intervención de los donantes más allá de la construcción de capacidad operativa. Esto tiene que ver con el trabajo que el CAD está llevando a cabo sobre los enfoques de tipo “todo-el-gobierno” en Estados y situaciones frágiles, que tiende a reforzar la coherencia de políticas de los donantes cuando intervienen en los ámbitos diplomático, de seguridad, de desarrollo y financiero.
- *La RVA hace hincapié en los factores regionales y transnacionales más amplios* que determinan y alimentan la violencia armada en algunos contextos, y que también pueden minar la legitimidad y la resiliencia del Estado –como por ejemplo, el tráfico de armas pequeñas y el crimen organizado.

Un enfoque de RVA ayuda a ampliar y perfeccionar nuestro entendimiento de la fragilidad y de los contextos frágiles, al mismo tiempo que destaca una gran variedad de herramientas y de enfoques para hacerle frente.

A.2. Construcción de paz y prevención de conflictos

El ámbito de la construcción de paz y prevención de conflictos continua evolucionando y adaptándose al contexto global cambiante y a una mayor conciencia de lo que conduce al conflicto y la violencia⁴. La RVA es sólo una expresión de esta evolución.

- *La RVA identifica áreas emergentes para el diseño de programas.* Una óptica de violencia armada llama la atención hacia una serie de “factores” que puede que no sean tenidos en cuenta por los expertos en conflicto y en desarrollo. Llama la atención sobre la criminalidad y las diferentes formas de violencia armada en situaciones de

4. Ver, por ejemplo, la muy amplia tipología de programas presentada en CAD-OCDE, 2008c.

transición y de reconstrucción, sobre las bandas armadas, y sobre la concentración de violencia armada en zonas infra gobernadas como los poblados chabolistas. Promueve un examen más detenido de las influencias del entorno global, que pueden afianzar la violencia armada a nivel local, como el crimen organizado transnacional.

- *La RVA refuerza las perspectivas y las respuestas holísticas.* La RVA refuerza las buenas prácticas en el campo de la prevención de conflictos. De manera específica, subraya la complejidad del conflicto armado, incluyendo su economía política local. En ciertos contextos, por ejemplo, un elemento clave de las intervenciones en RVA sería valorar la implicación de los grupos armados en las redes económicas ilícitas, las dimensiones transnacionales de la criminalidad, y en qué medida la gente corriente ya encuentra su medio de vida (y quizás también su protección) dentro de este sistema. Esta perspectiva es esencial para ponderar tanto las respuestas en seguridad como en desarrollo, de modo que no produzcan daño, y para hacer más efectivos los esfuerzos del tipo “todo-el-gobierno”.
- *La RVA amplía las herramientas de análisis.* La RVA anima a los técnicos en desarrollo a utilizar una panoplia más amplia de herramientas y metodologías de análisis que puedan captar una rica combinación de análisis cualitativos (de estructuras, instituciones, actores y economías políticas) y cuantitativos y de datos obtenidos de encuestas, para identificar los patrones geográficos y demográficos de la violencia armada, así como otros elementos importantes señalados en la óptica de la violencia armada⁵. Estos conjuntos de datos mixtos, cuando les asista la óptica de la violencia armada, pueden ayudar a los donantes a identificar mejor puntos de entrada estratégicos para la acción, a ajustar sus intervenciones en lo demográfico y lo geográfico para orientar mejor a los individuos, áreas y grupos vulnerables, y a considerar programas preventivos que traten los factores de riesgo ligados al contexto y fortalezcan los factores de protección.
- *La RVA extiende el uso de los enfoques de conflicto más allá de las situaciones de conflicto.* La RVA pone de relieve cómo los enfoques consolidados de construcción de paz y prevención de conflictos podrían ser adaptados (y lo están siendo) para reducir y prevenir la violencia armada en contextos de no conflicto. Tal y como se ha observado, este cambio refleja el reconocimiento creciente de que altos niveles de violencia armada interpersonal o criminal tienen generalmente sus raíces en el

5. Por ejemplo, las percepciones de la gente sobre seguridad, las motivaciones de los actores de la violencia, la influencia de las instituciones informales, la oferta de armas y factores a diferentes niveles.

subdesarrollo y la exclusión, en muchos de los mismos factores de riesgo que alimentan el conflicto político. Iniciativas eficaces de RVA deberían buscar servirse de las herramientas de análisis del conflicto y de construcción de paz. Por ejemplo, se está experimentando actualmente en América Latina y en Sudáfrica para adaptar los enfoques de DDR hacia la desmovilización y la integración de miembros de bandas juveniles.

- *La óptica de la violencia armada puede ayudar a poner de manifiesto importantes vínculos para una programación postconflicto más eficaz, como por ejemplo programas más integrados de DDR, RSS o de armas pequeñas y ligeras. Al llamar la atención sobre las conexiones ligadas al contexto entre la gente, los actores de la violencia, los instrumentos y las instituciones, la óptica favorece una perspectiva más integrada y secuenciada entre una variedad de líneas de programación en reconstrucción y desarrollo. Por ejemplo, puede desvelar importantes sinergias y dependencias entre las tres áreas de programación de DDR, RSS y APAL, que frecuentemente se plantean de forma independiente. De este modo, en cualquier contexto particular, puede mostrar cómo un proceso sostenible de DDR requerirá de programas simultáneos de RSS y de control de APAL⁶.*

A.3. La RVA y la reforma del sistema de seguridad

La RSS tiene como objetivo apoyar a los países socios en el desarrollo de sistemas de seguridad y de justicia efectivos y responsables (CAD-OCDE, 2007b). La RVA busca atacar las fuentes de la inseguridad armada que afecta a grupos, comunidades, áreas y/o sociedades. Como tal, la RVA adopta una visión amplia de los retos específicos de la seguridad pública poniendo el acento de abajo a arriba, y que también considera las influencias regionales y transnacionales.

En contextos afectados por la violencia armada, o en riesgo de sufrirla, la RSS y la RVA son altamente complementarias y se refuerzan mutuamente. Como ejemplos:

- *La óptica de la RVA puede ayudar a ajustar las intervenciones de RSS y a potenciar su eficacia. Las perspectivas de RVA infranacional y supranacional pueden contribuir a una visión más integral de las cuestiones relacionadas con la seguridad y de los vínculos que son pertinentes a*

6. Esto puede incluir sistemas de control de fronteras y de aduanas, legislación sobre armas pequeñas y ligeras y mantenimiento responsable del orden público; capacidad para garantizar la seguridad de los arsenales gubernamentales de armas pequeñas y ligeras y eficacia de los programas de destrucción de armas; prevención y reducción del crimen; reforma de la policía para incrementar la confianza de la gente en ella como preludio para un micro desarme civil.

la RSS. Por ejemplo, el claro enfoque de la RVA en la inseguridad de la gente refuerza y apoya el enfoque centrado en las personas que preconiza la RSS⁷. La RVA proporciona una óptica que permite tratar esta cuestión de forma consistente dentro de los programas de RSS, mientras destaca las conexiones esenciales que requieren también consideración. En este sentido, la óptica puede ayudar a ajustar la programación de RSS para asegurar la armonización y el alineamiento con los objetivos de construcción de Estado. Igualmente, tal y como se describe más arriba en la sección 5.2.1, los programas de RSS que son sensibles a la RVA, pueden contribuir a reducir los factores de riesgo de la violencia armada, y al mismo tiempo aumentar la eficacia del núcleo central de los programas de RSS (al dirigirse a estos mismos factores).

- *Cuando la RSS no está en la agenda nacional, las iniciativas de RVA pueden abrir puntos de entrada para el diálogo.* Por ejemplo, en El Salvador, la movilización de la sociedad civil para documentar el alcance y los efectos de la violencia armada en la población produjo resultados llamativos que sirvieron de catalizador para la intervención del gobierno central. Como otro ejemplo, en Brasil, los esfuerzos de la comunidad para dar respuestas a la violencia juvenil abrieron un espacio para discutir acerca de las formas de control ciudadano y de cuestiones colaterales sobre reforma de la policía, el sistema judicial y penal a nivel nacional. Muchas iniciativas de RVA pueden proporcionar puntos de entrada para examinar y promover controles democráticos sobre el sector de seguridad, así como la independencia y fortaleza del sistema judicial, y para analizar las conexiones problemáticas del sector de seguridad con actores no estatales, facciones o partidos políticos, y economías informales o ilícitas.
- *Los programas de RSS y de RVA son complementarios.* Una RSS eficaz puede jugar un papel crítico en potenciar la seguridad pública y en reducir los factores de riesgo de la violencia, como la demanda de armas. Por ejemplo, progresos tangibles en la reforma de la policía pueden mejorar la percepción de seguridad de la gente, lo que a su vez hace posible un programa de recogida de armas voluntario. La óptica de la RVA puede contribuir también a vincular las cuestiones de crimen y conflicto dentro de estrategias de RSS más amplias.

7. Ver por ejemplo CAD-OCDE, 2007b, página 21. La desconfianza pública hacia el sector de seguridad del Estado es muchas veces un factor clave en los contextos de violencia armada. Hasta la fecha, sin embargo, los programas de RSS se han dirigido más hacia la mejora de las capacidades operativas del sector de seguridad que hacia el modo en qué es percibida por la sociedad en general, y cómo se relaciona con ella, especialmente con los más vulnerables.

Anexo B

Tabla B.1. Ejemplos de instrumentos regionales para la RVA

| Objetivo | África | América | Asia-Pacífico | Oriente Medio | Europa | |
|--|---|---|--|--|---|----------------|
| Control de armas pequeñas y ligeras | Moratoria (1998, 2001) y Convención (2006) de la CEDEAO (1997) | Convención de la OEA (1997) | Foro de las islas del Pacífico (2003) | Liga de los Estados Árabes (Resolución 6447 2004) | Código de Conducta de la UE (1998, 2003) | |
| | Declaración de Bamako (2000) | Normativas de modelo (1998) de la OEA | Marco Nadi (2000) | Liga de los Estados Árabes (Resolución 6625 2006) | Documento OSCE (2000) | |
| | Protocolo de Armas de fuego de la SADC (2001) | Declaración de Antigua Guatemala (2006) | Declaración APEC (2003) | | | |
| | Protocolo de Nairobi (2001) | | ACP-UE (2446/98) (1998) | | | |
| Prevención del delito y las drogas | Dirección regional de Interpol para África (2001) y Dirección regional de Interpol para Oriente Medio y Norte de África (2001) | Dirección regional de Interpol para las Américas (2001) | Dirección regional de Interpol para Asia y Sur del Pacífico (2001) | Dirección regional de Interpol para el Medio Oriente y Norte de África | Dirección regional de Interpol para Europa (2001) | |
| | Grupo anti blanqueo de dinero de África del Este y del Sur (FATF) Grupo intergubernamental anti blanqueo de dinero en África (GIABA) (FATF) | | Grupo euroasiático (FATF- regional) | | Grupo euroasiático (FATF- regional) | |
| | Acuerdos de cooperación policial subregional incluyendo WAPCCO, SARPCCO, EAPCCO, CAPCCO, NAPCCO | Iniciativa de Mérida (2008) | ASEANAPOL | Centro de coordinación sobre crimen transnacional del Pacífico | | EUROPOL (1999) |
| | Comisión Interamericana de control del abuso de drogas(CICAD) | | | | | EUROJUST |
| | | | | | Varias iniciativas OSCE y CdE | |

Fuente: SAS, 2008, 2007, 2006, 2005.

Anexo C.

Ejemplos adicionales de programación indirecta

Tal y como se expuso en el Capítulo 5 de esta publicación, la programación indirecta de RVA hace referencia a los programas que no tienen la RVA como su objetivo primordial. En su lugar tienen otras prioridades de desarrollo (como la reducción de la pobreza), pero como tienen sensibilidad hacia la RVA, incluyen también subobjetivos específicos de RVA. Las tablas que se muestran a continuación proporcionan ejemplos indicativos de programación indirecta en las áreas de reducción de la pobreza, gobernabilidad, salud y educación, y medioambiente. Las características de los programas son desagregadas de acuerdo con la óptica de la violencia armada –personas, actores, instrumentos e instituciones. Observar, sin embargo, que la relevancia, adecuación y exacta formulación de estas conexiones variará de acuerdo con el análisis de contexto de un determinado conjunto de circunstancias de violencia armada en el terreno.

Tabla C.1. Reducción de la pobreza: Ejemplos de subcomponentes de programas indirectos

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|---|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a las víctimas de la violencia armada, en particular a las madres jóvenes, los hogares uniparentales, los niños/as y jóvenes, las personas discapacitadas y los desplazados (efectos). • Programas de acceso seguro al agua, al combustible y a las tierras de cultivo para grupos vulnerables, en áreas afectadas por la violencia armada; planificación urbana (factores estructurales y de riesgo). • Programas comunitarios de Armas por Desarrollo (factores estructurales y de riesgo) |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Empleo sostenible y fomento de medios alternativos de vida para jóvenes implicados en violencia armada o en riesgo de serlo (factores estructurales y de riesgo). • Programas de desarrollo rural en áreas que nutren la migración del campo a los poblados urbanos de chabolas (factores estructurales y de riesgo). |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Acción contra las minas para incrementar la productividad, el potencial agrícola, la recuperación de los medios de vida, la revalorización de la propiedad, el acceso a los mercados, mejoras en la provisión de servicios sociales (efectos y factores de riesgo). • Apoyo a organizaciones de base o autoridades locales en áreas aquejadas de pobreza y violencia armada para el desarrollo de programas y movilización de la comunidad (factores de riesgo) |
| Instituciones | <ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la provisión de servicios a las áreas afectadas por la violencia armada o en situación de riesgo (por ejemplo, zonas de infragobierno, áreas periféricas) (factores estructurales y de riesgo). • Ampliación de las oportunidades económicas mediante reformas macroeconómicas y desarrollo de los sectores comerciales y manufactureros. • Reforma de las políticas agrícola y de comercio para potenciar la seguridad alimentaria. • Ampliación de los servicios y de las oportunidades de empleo en las áreas rurales para prevenir la migración masiva a las áreas urbanas y el consiguiente incremento de poblados chabolistas en las ciudades. |

Tabla C.2. **Gobernabilidad (sin incluir la RSS): Ejemplos de subcomponentes en programación indirecta**

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|--|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de ciudades/comunidades seguras, dirigidas especialmente a las que sufren de violencia armada o están en riesgo potencial (factores estructurales y de riesgo y efectos) • Planificación urbana (factores estructurales y de riesgo y efectos) • Desarrollo rural y gestión sostenible de recursos naturales, especialmente de las áreas marginadas/periféricas/infragobernadas, y las que nutren la migración campo-ciudad (factores estructurales y de riesgo y efectos) • Programas para reducir y prevenir la violencia doméstica y de género (factores estructurales y de riesgo y efectos) |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de políticas o programas de acción nacionales, regionales o locales ligados al contexto y sensibles a la RVA dirigidos a mejorar la provisión de servicios, especialmente en los ámbitos de: reducción de la pobreza, juventud, educación, empleo, género, desarrollo rural, desarrollo municipal, prevención del delito, justicia transicional, derechos humanos (factores estructurales y de riesgo y efectos) • Legislación y ordenanzas dirigidas a los factores de riesgo identificados en áreas afectadas por la violencia armada (por ejemplo, restricciones de alcohol, exhibición o porte de armas, toques de queda, etc.), y capacitación para hacer cumplir las leyes de forma responsable (factores de riesgo) • Programas dirigidos por el Gobierno que abordan factores de riesgo de RVA identificados o que potencian factores preventivos (por ejemplo, mecanismos alternativos de resolución de conflicto, educación de la primera infancia, cohesión social) • Apoyo mayoritario a procesos de DDR sostenibles (puede requerir también la implicación del sector de seguridad) (factores de riesgo y efectos). |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Programas en materia de armas pequeñas y ligeras municipales o locales, incluyendo acción contra las minas para aumentar la sensibilización sobre los riesgos que plantean las minas y las armas cortas, y fomentar el registro de armas legales y la devolución de armas ilegales a la policía (factores de riesgo y efectos). • Campañas de salud pública que conciencien sobre las armas pequeñas y ligeras y la violencia armada (costes e impactos para la sociedad) (factores de riesgo). |

Tabla C.2. **Gobernabilidad (sin incluir la RSS): Ejemplos de subcomponentes en programación indirecta** *(continuación)*

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|--|
| Instituciones | <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de descentralización, con componentes sensibles a la RVA para áreas aquejadas de, o en riesgo de sufrir violencia armada (factores estructurales/institucionales). • Construcción de capacidades y reforma del sector público, con especial atención a las cuestiones de corrupción, control y rendición de cuentas y una distribución de servicios equitativa, incluso a las poblaciones afectadas por, o en riesgo de sufrir violencia armada (factores estructurales/institucionales, de riesgo, efectos). • Reforma institucional para dar respuesta a los agravios políticos, la exclusión social y las violaciones de derechos humanos, y para mejorar los mecanismos de protección para los más vulnerables (factores de riesgo estructurales/institucionales). • Capacitación en la elaboración de estadísticas nacionales y sistemas de registro de casos de violencia y de delitos (recogida de datos, análisis, uso en medidas y en programas), especialmente dentro de los sistemas de justicia penal y de salud pública (capacidad institucional para una mejor respuesta). • Construcción de capacidad y presión social para garantizar que el gobierno cumpla con todas las convenciones globales y acuerdos relevantes relacionados con los derechos humanos. • RSS y reforma de la seguridad pública. |

**Tabla C.3. Reforma del Sistema de Seguridad y programación indirecta de RVA:
Ejemplos de subcomponentes de RVA**

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|--|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sistema de seguridad como soporte a iniciativas de ciudades/comunidades seguras (factores estructurales y de riesgo y efectos). • Análisis que recogen las percepciones y necesidades de la gente en materia de seguridad y justicia –especialmente en la áreas o poblaciones o grupos demograficos marginalizados y entre los que sufren o están en riesgo de sufrir la violencia armada– que sirven para diseñar y hacer un seguimiento de las acciones de la RSS (factores estructurales y de riesgo y efectos). |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de políticas nacionales o programas de acción que son sensibles a la RVA (contextualizados), especialmente en los ámbitos de: armas cortas y ligeras, control ciudadano, reforma de la justicia penal, justicia reparadora y prevención de la violencia y del crimen (factores estructurales y de riesgo y efectos). • Formación de la policía, capacitación y reforma para potenciar la rendición de cuentas, la protección de los derechos humanos, el servicio a las comunidades, el control ciudadano (factores institucionales, de riesgo y efectos). • Reforma y capacitación para una aplicación efectiva de códigos de conducta globales sobre el uso de la fuerza y de las armas por parte de los agentes del orden público (factores de riesgo). • Acciones anticorrupción dentro del sector de seguridad (factores de riesgo) • Acciones integradas de RSS, DDR y de armas cortas y ligeras, con un marco y una secuencia ligados al contexto (factores de riesgo y efectos) |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación y refuerzo de capacidades para restringir el acceso a las armas cortas y ligeras a los condenados por ejercer violencia contra su pareja o violencia sexual (efectos). • Capacitación para desarrollar una legislación adecuada en materia de seguridad, y para poder imponer la ley de forma responsable, incluyendo el enlace con la comunidad (factores de riesgo). • Capacitación para una puesta en práctica eficaz de los planes de acción de RSS nacionales y regionales y acuerdos sobre control de tráfico de armas y del delito (factores de riesgo) • Capacitación para una mejor gestión de los arsenales (factores de riesgo) |

TablaC.3. Reforma del Sistema de Seguridad y programación indirecta de RVA: Ejemplos de subcomponentes de RVA (continuación)

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|--|
| Instituciones | <ul style="list-style-type: none"> • Refuerzo de capacidades y reforma de las instituciones de seguridad pública y del personal para fortalecer el control civil, el Estado de Derecho, y los derechos humanos. • Programas contextualizados y sensibles a la RVA para la reforma y refuerzo de capacidades de la policía, del sistema judicial y de prisiones, enfoques de justicia reparadora, guardias de fronteras, mejora de la detección de delitos y de la acción judicial responsable, protección adecuada en los juicios de casos penales (factores estructurales/institucionales y de riesgo, efectos) • Refuerzo de capacidades y reforma para prevenir y reducir el tráfico de personas, incluyendo potenciar mecanismos de protección para los más vulnerables. • Reformas institucionales hacia una “justicia y seguridad a diferentes niveles” (CAD-OCDE, 2006) que reconoce e incorpora a los proveedores de justicia y seguridad informales, pero legítimos (institucionales). • Capacitación para las acciones de anticorrupción vinculadas con el tráfico ilícito de recursos, armas y drogas (factores de riesgo). • Capacitación para programas de control de estupefacientes dentro del país. • Reforma y refuerzo de capacidades para apoyar las medidas de control ciudadano y asegurar un salario y unas condiciones de servicio dignas para todos los niveles de la policía (factores de riesgo y de protección). • Programas para reducir y prevenir el robo, las violaciones de los derechos humanos y la violencia de género, cometidos por los agentes de seguridad (institucionales y efectos). |

Tabla C.4. **Medio ambiente: Ejemplos de subcomponentes de RVA en programación indirecta**

| Elementos de la óptica | Ejemplos indicativos |
|------------------------|---|
| Personas | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de gestión sostenible de la tierra que reduzcan la vulnerabilidad al cambio climático, la sobreexplotación y la degradación medioambiental (factores de riesgo). • Programas para mejorar el acceso sostenible al agua potable y al saneamiento, especialmente para las comunidades/poblaciones aquejadas por la violencia armada, o en riesgo de serlo, como los desplazados, refugiados, poblados urbanos de chabolas (factores de riesgo y efectos) |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Programas para crear medios alternativos de vida, gestión de recursos y de la tierra en áreas donde la violencia armada está relacionada con la reducción de las opciones de vida y con la competencia por unos recursos escasos debido al deterioro ambiental (factores estructurales y de riesgo). |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Acción contra las minas y atención a los artefactos sin explotar que arruinan los medios de vida de la comunidad e impiden el acceso a los recursos naturales (factores de riesgo y efectos). |
| Instituciones | <ul style="list-style-type: none"> • Legislación y refuerzo de capacidades para proteger y gestionar de manera eficaz los recursos naturales, y asegurar un acceso al agua potable y al saneamiento (factores de riesgo y efectos). • Legislación y refuerzo de capacidades para potenciar formas de vida sostenibles en las áreas rurales, especialmente en las que son fuentes principales de migración del campo a la ciudad (factores estructurales y de riesgo). • Planificación urbana para mejorar las condiciones de vida, las infraestructuras públicas y el acceso a los servicios en los poblados urbanos de chabolas (factores estructurales y de riesgo). |

Bibliografía

- Activities*, Informe preparado por la Red de trabajo del OCDE-CAD sobre evaluación y la red de trabajo del CAD sobre conflictos, paz y cooperación al desarrollo, www.oecd.org/dataoecd/5/44/37500040.pdf.
- Alkire, S. (2008), *The Missing Dimensions of Poverty Data: An Introduction*, OPHI Paper, Queen Elizabeth House, Oxford.
- Amnistía internacional, IANSA y Oxfam Internacional (2005), *The Impact of Arms on Women's Lives*, AI, IANSA y Oxfam, Londres y Oxford.
- Apthorpe, Raymond, John Karlsrud, Henriette Lunde, Laura Mitchell y Mark B. Taylor (2005), *Evaluating Conflict Prevention and Peace-Building*.
- Asamblea General de las NNUU (1999), 53/243 *Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz*, A/RES/53/243, <http://decade-culture-of-peace.org/resolutions/resA-53-243B.html>.
- Asamblea General de las NNUU (2001), *Década internacional para una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo: informe del Secretario General*, A/56/349, www.un-documents.net/a56-349.htm.
- Asamblea General de las NNUU (2001), *Década internacional para una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo: informe del Secretario General, 2001-2010*, A/RES/55/47, www.un-documents.net/a55r47.htm.
- Atwood, David, Anne-Kathrin Glatz y Robert Muggah (2006), *Demanding Attention: Addressing the Dynamics of Small Arms Demand*, Small Arms Survey, en asociación con Quaker United Nations Office y la división de construcción de la paz y de seguridad humana del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ginebra.
- Ball, Nicole y Luc van de Goor (2006), *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles*, Instituto Clingendael, La Haya, http://unddr.org/docs/DDR_by_Netherlands_Institute_for_International_Affairs_-Aug_2006.pdf.
- Banco Mundial (2004), *Viva Rio: Innovative Approaches Against Urban Crime*, <http://go.worldbank.org/37OUOU5930>.

- Banco Mundial (2005), *Conflict Analysis Framework (CAF)*, Equipo de prevención de conflictos y reconstrucción, Banco Mundial, Washington, DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214574-1112883508044/20657757/CAFApril2005.pdf>.
- Banco Mundial (2006a), *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy*, Informe No. 36525.
- Banco Mundial (2006b), *Effective Conflict Analysis Exercises: Overcoming Organisational Challenges*, Banco Mundial, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1111741001753/21045309/Effective_Conflict_Analysis_Exercises_Report_2006.pdf.
- Banco Mundial y UNODC (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Report No. 37820, www.unodc.org/pdf/world%20bank%20C&V%20Report.pdf.
- Bello, Walden (2008), “Manufacturing a Food Crisis”, *The Nation*, www.thenation.com/doc/20080602/bello.
- Berdal, Mats (1996), *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*, Adelphi Paper 303, IISS y Oxford University Press, Oxford.
- Boueri, Aline Gatto (2008), *Tracking Guns to Reduce Violence*, www.comunidadesegura.org/?q=en/node/39252.
- Bourne, Mike y Owen Greene (2004), *Armed Violence, Governance, Security Sector Reform, and Safety Security and Access to Justice*, resumen de política, Centre for International Cooperation and Security, Universidad de Bradford, Reino Unido, www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/Briefing/AVPI_SSR_Briefing_Paper.pdf.
- Brickhill, Jeremy (2008), *Community-based Disarmament in Somaliland*, estudio de caso preparado para este documento.
- Buchanan, Cate (n.d.), *IRIN – Guns Out of Control: The Continuing Threat of Small Arms*, www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=8&ReportId=58971.
- Chaudhary, Torunn Wimpelmann y Astri Suhrke (2008), *Postwar Violence*, Documento de base para el Small Arms Survey, Small Arms Survey, Ginebra.
- CICS (2005b), *AVPI Country Case Studies*, Universidad de Bradford, Bradford, Reino Unido, www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/poverty/.
- CICS (Centro para la cooperación y la seguridad internacional) (2005a), *The Impact of Armed Violence on Poverty and Development*, informe completo de la Armed Violence and Poverty Initiative (AVPI), Universidad de Bradford,

- Bradford, Reino Unido, www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/poverty/AVPI_Synthesis_Report.pdf.
- Cliffe, Sarah, Scott Guggenheim y Markus Kostner (2003), *Community-Driven Reconstruction as an Instrument in War-to-Peace Transitions*, CPR Documento de trabajo No. 7, Banco mundial, Washington, DC, www.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/09/000160016_20030909105927/Rendered/PDF/266970Conflict0prevention0wp0no.07.pdf.
- Clunan, Anne y Harold Trinkunas, eds. (próximamente), *Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*.
- Cockayne, James (2007), *Transnational Organised Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*, Coping With Crisis Working Paper, IPI, Nueva York.
- Cockayne, James y Daniel Pfister (2008), *Peace Operations and Organised Crime*, Social Science Research Network Working Paper, <http://ssrn.com/abstract=1127871>.
- Colletta, Nat et al. (2008), *Alternatives to DDR and Interim Stabilisation Measures*, Academia Folke Bernadotte, Estocolmo.
- Colletta, Nat y Robert Muggah (próximamente), “Reading Between the Lines: Interim Stabilisation and Second Generation DDR”, *Journal of Conflict, Security and Development*.
- Collier, Paul (1999), “On the Economic Consequences of Civil War”, *Oxford Economic Papers*, 51, Oxford University Press, Oxford.
- Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford.
- Collier, Paul et al. (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War & Development Policy*, Oxford University Press y el Banco Mundial, Oxford.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler (2004a), “Murder by Numbers: Socio-economic Determinants of Homicide and Civil War”, documento No. 10, Centre for the Study of African Economics, Oxford.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler (2004b), “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War”, *The Copenhagen Consensus Papers*, Copenhagen.
- Collings, Deirdre (2005), *War to Peace Transitions*, Conference Report of the 8th Peacebuilding and Human Security Consultations, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee, Ottawa.
- Comunidad Segura (2008), “Inspiring Actions, Merging Agendas: Local and Global Programmes Integrating Armed Violence and Development”, *Good Practices Magazine*, Vol. 1, www.quino.org/geneva/pdf/disarmament-peace/Good%20Practices%20magazine%20-1-%20WEB.pdf.

- Coomaraswamy, Radhika (2008), *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development*, Annual Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, A/HRC/9/3, 27 June, [www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EGUA-7JBL9C/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EGUA-7JBL9C/$File/full_report.pdf).
- De Carvalho, Illona Szabo y Raphael Correa (2007), “Brazilian Perspectives on Human Security”, *Policy: Issues and Actors*, Vol. 20, No. 8.
- DFAIT y CCHS (Departamento de Asuntos Exteriores y de Comercio internacional de Canadá y el CONSORCIO Internacional sobre Seguridad Humana) (2007), *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*, http://humansecurity-cities.org/sites/hscities/files/Human_Security_for_Urban_Century.pdf.
- DfID (2002b), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, DfID, Londres www.dfid.gov.uk/Pubs/files/Conflictassessmentguidance.pdf.
- DfID (2007), *Preventing Violent Conflict*, DfID, Londres, www.dfid.gov.uk/pubs/files/preventing-conflict.pdf.
- DfID (UK Department for International Development) (2002a), *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy in Practice*, DfID, Londres, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/safesecureaccjustice.pdf>.
- Diprose, Rachael y Frances Stewart (2008), “Horizontal Inequalities and Violent Conflict”, Documento de antecedentes no publicado, Small Arms Survey, Ginebra.
- Duque, Luis (2007), “Program on Prevention of Violence in the Medellin Metropolitan Area, Colombia (PREVIVA): An Evidence-based Process of Local Empowerment for the Control and Prevention of Violence”, Estudio preparado para este informe.
- Epps, Ken (2007), *Towards Safe and Sustainable Communities: Addressing Armed Violence as a Development Priority*, Ploughshares Documento de trabajo 07-02.
- FEWER/International Alert/Saferworld (2004), *Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace-building: A Resource Pack*, International Alert, Londres, www.Conflictsensitivity.org/resource_pack.html.
- Green, Eric (2007), *Stopping Violence in Guatemala Aim of New International Body*, www.america.gov/st/washfileenglish/2007/August/200708101743161xenorg0.5841944.html.
- Greene, Owen y Mike Bourne (2005), “Armed Violence and Conflict Assessments”, documento resumen, Centre for International Cooperation and Security, Universidad de Bradford, Bradford, Reino Unido, www.bradford.ac.uk.

- ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/Briefing/AVPI_Conflict_Assessment_Briefing_Paper.pdf*.
- Human Security Report Project (2006), *Human Security Brief 2006*, Human Security Centre, Universidad de la Columbia Británica.
- Human Security Report Project (2008), *Human Security Brief 2007 – Dying to Lose: Explaining the Decline in Global Terrorism*, Universidad Simon Fraser, Vancouver.
- IADB (1999b), *How is Violence Measured?*, Technical Note 2, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=362875>.
- IADB (1999c), *Preventing Violence*, Technical Note No. 5, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- IADB (Inter-American Development Bank) (1999a), *Youth Violence Prevention*, Technical Note 10, Inter-American Development Bank, Washington, DC, www.iadb.org/sds/doc/SOCTechnicalNote10.pdf.
- IANSA (International Action Network on Small Arms) (2006), *Gender-specific Action to Prevent Small Arms Violence: Practical Recommendations for States*, IANSA Women's Network Resource Paper, International Action Network on Small Arms, Londres.
- Instituto Clingendael (2005), *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el instituto Clingendael, La Haya, www.clingendael.nl/publications/2005/20050200_cru_paper_stability.pdf.
- IRIN (2008), "Small Arms, Gender and Age", *Guns Out of Control: The Continuing Threat of Small Arms*, www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=8&ReportId=58979.
- IRIN (Integrated Regional Information Networks) (2007), "The Disinherited: The Scourge of Youth Unemployment and Failed Education", *Youth in Crisis: Coming of Age in the Twenty-first Century*, www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=28&ReportId=69977.
- Jackman, David (2003), "A Summary of Lessons on Small Arms Demand and Youth" in *Small Arms Demand in the Caribbean: Special Focus on Haiti and Youth Issues*, la Oficina de los Quaker de NNUU (QUNO), Ginebra, http://he.unige.ch/sas/files/portal/spotlight/country/amer_pdf/americas-haiti-2003.pdf.
- Jackman, David (2007), *A Dialogue in Ottawa: Linking Development Programming and Armed Violence Reduction*, Project Ploughshares and the Small Arms Working Group of the Canadian Peace-building Coordinating Committee, www.ploughshares.ca/libraries/Statements/ReptCPCDevArmRdtFeb07.pdf.

- Jackson, Thomas *et al.* (2005), “Who Takes the Bullet? The Impact of Small Arms Violence”, *Understanding the Issues*, 3/2005, Norwegian Church Aid, Oslo.
- Johnson, Nicola *et al.* (2005), *Putting a Human Face to the Problem of Small Arms Proliferation*, International Alert, Londres.
- Jutersonke, Oliver, Robert Muggah, and Dennis Rodgers (1999), “Urban Violence and Violence Reduction in Central America”, *Security Dialogue*, 40 (4/5), edición especial, invierno.
- Kolbe, Athena R. y Royce A. Hudson (2006), “Human Rights Abuse and Other Criminal Violations in Port-au-Prince, Haiti: A Random Survey of Households”, *Lancet*, <http://globalpolicy.igc.org/security/issues/haiti/2006/0831abusesurvey.pdf>.
- Lafta, Riyadh, Les Roberts, Richard Garfield and Gilbert Burnham (2005), “The Role of Small Arms During the 2003-2004 Conflict in Iraq”, Small Arms Survey Working Paper 1, Small Arms Survey, Geneva, http://hei.unige.ch/sas/files/sas/publications/w_Papers_pdf/WP/WPI_Iraq.pdf.
- Lamb, Robert (2007), *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens: Final Report of the Ungoverned Areas Project*, Prepared for the Office of the Under Secretary of Defense for Policy, Washington, DC.
- Lebrun, Emile y Robert Muggah (eds.) (2005), “Silencing Guns: Local Perspectives on Small Arms and Armed Violence in Rural Pacific Island Communities”, Occasional Paper 15, Small Arms Survey, Ginebra.
- León, Roberto (2002), “La Nueva Violencia Urbana de América Latina”, *Sociologías*, No. 8.
- Lodgaard, Sverre (ed.) (2001), *Proceedings from the Conference on Practical Disarmament*, Oslo, 9-10 May.
- Londono, Juan Luis y Rodrigo Guererro (1999), *Violencia en America Latina: Epidemiologia y Costos*, IADB, Washington, DC.
- Miller, Derek B. y Lisa Rudnick (2008), *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security*, UNIDIR, Ginebra, www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-F-en.pdf.
- Moser-Puangsuwan, Yeshua y Robert Muggah (eds.) (2003), *Whose Security Counts? Participatory Research on Armed Violence and Human Insecurity in Southeast Asia*, Small Arms Survey and Nonviolence International, Ginebra.
- Moser, Caroline y Dennis Rodgers (2005), “Change, Violence and Insecurity in Non-Conflict Situations”, Working Paper No. 245. Londres: Overseas Development Institute, marzo www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp245.pdf.

- Muggah, Robert (2005), "No Magic Bullet: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilisation and Reintegration and Weapons Reduction in Post-Conflict Contexts," *The Round Table*, Vol. 94, No. 379, pp. 239-252.
- Muggah, Robert (2006), "Emerging from the Shadow of War: A Critical Perspective on DDR and Weapons Reduction in the Post-Conflict Period", *Contemporary Security Policy*, Vol. 27, No. 1, abril, páginas 190-205.
- Muggah, Robert y Peter Batchelor (2002), *Development Held Hostage*, UNDP, Nueva York, www.undp.org/cpr/documents/sa_control/development_held_hostage.pdf.
- Muggah, Robert y Stevenson, Christianya (forthcoming), "On the Edge: Armed Violence in Central America: Causes, Costs and Interventions", *World Development Report 2009: Central America*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Muggah, Robert, ed. (2008), *Security and Post-Conflict Recovery: Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, Routledge, Nueva York.
- Muggah, Robert, Ryan Murray, Richard Garfield y Claire McEvoy (2008), "Surveying Armed Violence, Arms and Victimisation in Southern Sudan: Findings and Challenges", HiCN Research Design Nota 8, junio, www.hicn.org/research_design/rdn8.pdf.
- Naciones Unidas (2006), *Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*, UN, Nueva York, www.unddr.org/iddrs/index.php.
- Naciones Unidas (2008), *Informe del Secretario General sobre armas pequeñas*, S/2008/258, abril.
- OCDE-CAD (2001), *Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, París.
- OCDE-CAD (2005a), *Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points*, OCDE, París, www.oecd.org/dataoecd/26/3/35785584.pdf.
- OCDE-CAD (2005b), *Statistical Reporting Directives: Addendum, Annex 5: ODA Coverage of Certain Peace-building, Conflict and Security Expenditures*, OCDE, París, www.oecd.org/dataoecd/36/13/31724752.pdf.
- OCDE-CAD (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States*, OCDE, París, www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.
- OCDE-CAD (2007a), *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad (LAP)*, OCDE, París, www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.
- OCDE-CAD (2007b), *Manual sobre la reforma del sistema de seguridad: apoyando la seguridad y la justicia*, OCDE, París.

- OCDE-CAD (2007c), *Policy Guidance and Principles on Anti-corruption: Setting An Agenda for Collective Action*, OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2007d), *Justice and Security Delivery in Fragile States*, OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2008a), *Concepts and Dilemmas of State-Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, OCDE, Paris.
- OCDE-CAD (2008b), *State-Building Situations of Fragility: Initial Findings*, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf.
- OCDE-CAD (2008c), *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peace-building Activities*, OCDE, Paris.
- Oficina internacional contra lucha de estupefacientes y aplicación de la ley (n.d.), *Justice Sector Assessment Rating Tool (BORRADOR)*, EE.UU.
- OMS (2002), *Informe mundial sobre violencia y salud*, OMS, Ginebra, www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf.
- OMS (2004), *Preventing Violence: A Guide to Implementing the Recommendations of the World Report on Violence and Health*, Ginebra, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592079.pdf>.
- OMS (2006), *OMS Projected Deaths por OMS región, edad, sexox y causae*, OMS, Ginebra.
- OMS (2008), *Preventing Violence and Reducing Its Impact: How Development Agencies Can Help*, OMS, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (n.d.), Base de datos, evaluada en julio 2008, www.who.int/healthinfo/morttables/em/index.html.
- Oxfam, IANSA y Saferworld (2007), *Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict*, documento resumen No. 107, http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/bp107_Africa's%20missing%20billions%20Paper_FINAL%20ENGLISH_041007.pdf.
- PCRU (Post-Conflict Reconstruction Unit) (2006), *Joint Stabilisation Assessment*, borrador de trabajo, Post-Conflict Reconstruction Unit, Gobierno del Reino Unido (DfID, Ministerio de Defensa, Exteriores y Commonwealth), Londres.
- Peres, Maria Fernanda Tourinho *et al.* (2007), *Youth Violence Prevention: A Case Study in Brazil*, Evaluation conducted by NEV-USP.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (2006), *World Report on Violence Against Children*, UN Secretary-General's Study on Violence Against Children, Ginebra.

- PNUD (2005a), *Securing Development: UNDP's Support for Addressing Small Arms Issues*, Nueva York, www.undp.org/bcpr/documents/sa_control/securing_development.pdf.
- PNUD (2005b), *International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, Informe de Desarrollo Humano.
- PNUD (2006a), *The Economic Cost of Violence in Guatemala*, UNDP, Guatemala.
- PNUD (2006b), *Youth and Violent Conflict: Society and Development in Crisis?*, PNUD – BCPR, Nueva York.
- PNUD (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas) (2003), *Conflict-related Development Analysis (CDA)*, Oficina para la prevención y la recuperación de crisis, Nueva York, www.undp.org/cpr/whats_new/cda_combined.pdf.
- Rausch, Colette (2006), *Combating Serious Crimes in Post-Conflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners*, USIP, Washington, DC.
- Rehn, Elizabeth y Ellen Johnson Sirleaf (2002), *Independent Experts' Assessment of the Impact of Armed Conflict on Women and the Role of Women in Peace Building*, UNIFEM, Nueva York, www.unifem.org.
- Roberts, Les, Riyadh Lafta, Richard Garfield, Jamal Khudhairi y Gilbert Burnham (2004), "Mortality Band After the 2003 Invasion of Iraq: Cluster Sample Survey", *Lancet*, Vol. 364, páginas 1857-1864.
- SaferAfrica y Saferworld (2003), *Resolving Small Arms Proliferation: The Development Implementation of National Action Plans on Arms Management and Disarmament*, SaferAfrica, Pretoria, www.safer africa.org/DocumentsCentre/Monographs/RSAP/Index.pp.
- Saferworld (2006), *Creating Safer Communities: Lessons from South Eastern Europe*, www.seesac.org.
- Secretariado de la Declaración de Ginebra (2006), Declaración de Ginebra sobre reducción de violencia armada y desarrollo, www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/measures/Measur_pdf/i_measur_pdf/o_%20measur/20060615_geneva_decl.pdf.
- Secretariado de la Declaración de Ginebra (2008), *Global Burden of Armed Violence*,
- Secretariado de la Declaración de Ginebra (próximamente), *Armed Violence Mapping of Guatemala*, Declaración de Ginebra /Small Arms Survey, Geneva/Guatemala.
- SEESAC (2006), *Strategic Overview of Armed Violence Data Collection and Analysis Mechanisms*, SEESAC, Belgrado.

- SEESAC (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons) (n.d.), *SALW Survey Protocols*, www.seesac.org/index.php?content=41§ion=2.
- Small Arms Survey (2001), *Small Arms Survey: Profiling the Problem*, Oxford University Press, Oxford.
- Small Arms Survey (2002), “Caught in the Crossfire: The Humanitarian Impacts of Small Arms”, *Small Arms Survey: Counting the Human Cost*, Oxford University Press, Oxford, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2002/2002SASCh4_full_en.pdf.
- Small Arms Survey (2003), “Obstructing Development: The Effects of Small Arms on Human Development”, *Small Arms Survey: Development Denied*, Oxford University Press, Oxford, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2003/2003SASCh4_full_en.pdf.
- Small Arms Survey (2004), “A Common Tool: Firearms, Violence, and Crime”, *Small Arms Survey: Rights at Risk*, Oxford University Press, Oxford, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2004/2004SASCh6_full_en.pdf.
- Small Arms Survey (2005), “Violent Exchanges: The Use of Small Arms in Conflict” and “Behind the Numbers: Small Arms and Conflict Deaths”, *Small Arms Survey: Weapons at War*, Oxford University Press, Oxford, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2005/2005SASCh9_full_en.pdf.
- Small Arms Survey (2006), “Few Options But the Gun: Angry Young Men”, *Small Arms Survey: Unfinished Business*, Oxford University Press, Oxford, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2006/2006SASCh12-full_en.pdf.
- Small Arms Survey (2007), *Small Arms Survey: Guns in the City*, Cambridge University Press, Cambridge, www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2007.html.
- Small Arms Survey (2008), *Small Arms Survey: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Small Arms Survey, Geneva, www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence.pdf.
- Springer, Natalia (2006), *Deactivating War: How Societies Demobilise After Conflict*, NDC Occasional Paper, OTAN Defense College, Roma.
- Stewart, Frances, ed. (2008), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave, Nueva York.

- Stewart, Frances, Graham Brown y Arnin Langer (2008), "Policies Toward Horizontal Inequalities" in Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave, Nueva York.
- Suhrke, Astri y Ingrid Samset (2007), "What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War", *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 2, páginas. 195-203.
- UN-Habitat (2007), *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlement 2007*, Nairobi, <http://hq.UN-Habitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2432>.
- UNICEF (Fondo de NNUU para los niños) (2007), *El impacto de las armas pequeñas en los niños y los adolescentes en América latina y el Caribe: un estudio de El Salvador, Guatemala, Jamaica y Tobago* (Autor: Daniel Luz i Alvarez).
- UNODA y OSAGI (Oficina de las NNUU para asuntos de desarme y Oficina de NNUU del consejero especial del Secretario General en cuestiones de género y avance de la mujer) (2001), *Gender Perspectives on Small Arms*, UNODA and OSAGI, Nueva York y Ginebra.
- UNODC (2007), *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*.
- UNODC (2008), *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf.
- UNODC (Oficina de NNUU para la lucha contra las drogas y el delito) (n.d.), Crime Surveys Website, www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Crime-Monitoring-Surveys.html, and Data for Africa website, www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Data-forAfrica.html.
- UNSC (Consejo de seguridad de NNUU) (2002), *Informe del SG sobre mujer, paz y seguridad*, Nueva York, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/634/68/PDF/N0263468.pdf?OpenElement>.
- USAID (2006), *Central America and Gang Assessment*, Washington, DC, www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs_assessment.pdf.
- USAID (Agencia americana para el desarrollo internacional) (2004), *Conducting a Conflict Assessment: A Framework for Analysis and Program Development*, Office of Conflict Management and Mitigation, Washington, DC, www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/Conflict/publications/docs/CMM_ConflAssessFrmwrk_8-17-04.pdf.

- Vaux, Tony, Amandio Mavela, Joao Pereira y Jennifer Stuttle (2006), *Strategic Conflict Assessment: Mozambique*, DfID, April, www.dfid.gov.uk/pubs/files/strategic-conflict-assessment.pdf.
- Wallensteen, Peter (2002), *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, Sage, Nueva York.
- Whitehead, Darryl T. (2008), *Promoting “Public” Security: Community Focused Approaches to Reducing Small Arms Demand*, Paper presented at the annual meeting of the ISA’s 49th Annual Convention, Bridging Multiple Divides, Hilton San Francisco, San Francisco, 26-29 marzo, www.allacademic.com/one/isa/isa08/index.php?click_key=1.
- Yeung, Christina (2008), *Armed Violence Reduction and Development Programming: The Canadian Experience and Status*, grupo de trabajo/proyecto sobre armas pequeñas, Ploughshares, Ottawa.

Organizaciones (universidades, centros de investigación y ONG)

- Centro para el diálogo humanitario (Centre for Humanitarian Dialogue) www.hdcentre.org/.
- Centro para el estudio de la violencia y la reconciliación (Centre for the Study of Violence and Reconciliation – CSVR), www.csvr.org.za/.
- Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo www.genevdeclaration.org.
- Estudio sobre armas pequeñas (Small Arms Survey – SAS) www.smallarmssurvey.org.
- Estudios demográficos y de salud, www.measuredhs.com/.
- Iniciativa sobre violencia armada y prevención (AVPI, sus siglas en inglés), Universidad de Bradford www.bradford.ac.uk/acad/cics/projects/arms/AVPI/.
- Instituto Clingendael Institute, programa de seguridad y conflicto www.clingendael.nl/cscp/
- Instituto para estudios sobre seguridad (Institute for Security Studies – ISS) www.csvr.org.za/.
- Instituto para la paz de EE.UU (USIP), <http://usip.org>.
- Niños en las violencia armada organizada (Children in Organised Armed Violence – COAV), www.coav.org.br/.
- Proyecto Ploughshares, www.ploughshares.ca/.
- Red de trabajo de acción internacional en armas pequeñas (International Action Network on Small Arms – IANSA) www.iansa.org/.
- SaferAfrica, www.safer africa.org/.
- Saferworld, www.saferworld.org.uk/.
- Viva Rio, www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home&UserActiveTemplate=_vivario_en.

Organizaciones internacionales

- Centro de recursos DDR de NNUU
www.unddr.org/
- Fondo para los niños de NNUU (UNICEF)
www.unicef.org/
- Oficina de NNUU contra la droga y el delito (ONUDD)
www.unodc.org/
- Oficina para asuntos de desarme de NNUU (UNODA)
www.un.org/disarmament/
- OMS, página web del programa de discapacidad y prevención del daño y de la violencia
www.who.int/violence_injury_prevention/en/
- Organización panamericana de salud (PAHO, sus siglas en inglés), programa de prevención del daño y la violencia
www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-unit-page.htm
- Programa de asentamientos humanos (UN-Habitat)
<http://hq.UN-Habitat.org/categories.asp>
- Programa de desarrollo de NNUU (PNUD)
www.undp.org/cpr/we_do/armed_violence.shtml

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2009 15 4 P) ISBN 978-92-64-09616-5 – n° 57765 2009

Conflictos y fragilidad

Reducir la violencia armada: Hacer posible el desarrollo

Una media de 740 000 personas muere cada año como resultado de la violencia armada. Esta publicación ayudará a la comunidad internacional a entender las dinámicas de la violencia armada, y resumirá qué se puede hacer para reducirla.

Reducir la violencia armada identifica una serie de tendencias emergentes importantes. En primer lugar, el conflicto y el crimen cada vez están más relacionados. En segundo lugar, los niveles de violencia armada son un importante reto en muchos países que no se encuentran en situación de conflicto. En tercer lugar, el aumento de las poblaciones jóvenes en el Sur y la aparición de espacios urbanos infragobernados y de bandas juveniles, son una realidad en muchas partes del mundo. Además, cada vez son mayores los vínculos entre las cuestiones de seguridad local, nacional, regional, y global, por ejemplo, a través del tráfico de drogas, de armas y de personas.

Reducir la violencia armada presenta un buen número de posibilidades que pueden ayudar a responder a los retos planteados y, en última instancia, facilitar el desarrollo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2009), *Reducir la violencia armada: Hacer posible el desarrollo*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096172-es>

Este trabajo está publicado en OECDiLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.