

## *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”<sup>1</sup>. 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<sup>a</sup>, abordan los instrumentos de la violencia<sup>b</sup>, hacen hincapié en buenas prácticas<sup>c</sup>, y tratan de solventar los factores de riesgo de la violencia<sup>d</sup>.

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 sostenible<sup>2</sup>. 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 fragilidad<sup>3</sup>. 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 donantes<sup>4</sup>. 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 armada<sup>5</sup>.

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 nítidas<sup>6</sup>.

### 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 alternativamente, 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
<b>Personas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> <li>• Programas para garantizar el acceso de las niñas a la escuela en condiciones de igualdad y prevenir el abandono escolar (factores de riesgo).</li> <li>• Ayuda a las víctimas de violencia armada, incluyendo a las víctimas de violencia doméstica y de género (efectos y factores de riesgo).</li> <li>• 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)</li> <li>• Programas de educación y salud que fomentan la cohesión social y el desarrollo comunitario (factores de protección).</li> </ul>
<b>Actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación de primera infancia, y desarrollo de currícula en la escuela primaria que fomenten la resolución no violenta de los conflictos (factores de riesgo)</li> <li>• 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)</li> <li>• Programas de salud y educación para reducir y prevenir la violencia doméstica y de género (factores de riesgo)</li> </ul>
<b>Instrumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> </ul>
<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> <li>• 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)</li> <li>• 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).</li> </ul>

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 local<sup>7</sup>.
- 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 contextos<sup>8</sup>. 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 anteriormente<sup>9</sup>. 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

<b>Personas</b>	<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>
<b>Actores</b>	<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>
<b>Instrumentos</b>	<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>
<b>Instituciones</b>	<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<sup>a</sup>.

a. La herramienta SCP (Safer Community Projects) puede encontrarse en: [www.seesac.org](http://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 Latinoamérica<sup>10</sup>. 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

<b>Personas</b>	<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>
<b>Actores</b>	<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<sup>a</sup>.*

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 nacional<sup>11</sup>.

---

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)<sup>12</sup> 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 eficazmente<sup>13</sup>. 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

<b>Personas</b>	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).
<b>Actores</b>	<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>
<b>Instrumentos</b>	<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.
<b>Instituciones</b>	<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.

localmente<sup>14</sup>. 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.*

\*  
\* \*

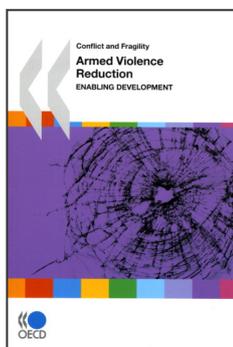
## Próximos pasos propuestos

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 RVA<sup>15</sup>.
- 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).



**From:**  
**Armed Violence Reduction**  
Enabling Development

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264060173-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2010), "Implicaciones y modos de programación", in *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096172-8-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).