

Seguridad incluyente, ciudad incluyente

Emilia Frost y Matthias Nowak¹



Colombia, Medellín: un soldado de pie entre las ruinas de una comunidad de familias desplazadas que fue, arrasada hasta los cimientos como resultado de un incendio la noche anterior. Las familias desplazadas como consecuencia de la violencia y el conflicto residen frecuentemente en las zonas más propensas a derrumbes e incendios; © Paul Smith/Panos Pictures.

Este Documento de política pública de la Declaración de Ginebra forma parte de una serie de documentos diseñados para apoyar decisiones relacionadas con políticas públicas que surgen a partir de debates de estrategias de desarrollo que seguirán a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta serie coloca a la reducción y prevención de la violencia armada en el contexto más amplio de desarrollo sostenible, para demostrar que abordar el tema de la violencia puede tener un impacto positivo sobre el desarrollo. Basados en evidencia reciente, estos documentos intentan resaltar aquellos enfoques que se cree logran reducir y prevenir la violencia armada.

Estos documentos de política pública son producidos por la Secretaría de la Declaración de Ginebra, y su contenido no implica su aprobación por parte de los países adheridos a la Declaración.

Por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial reside en los centros urbanos. En efecto, se estima que prácticamente todo el crecimiento demográfico de los próximos 25 o 30 años ocurrirá en las ciudades (ONU-HABITAT, 2008a, p. 9). Así, de la misma manera como han crecido los centros urbanos, también lo ha hecho el problema de la violencia armada. Y esto no necesariamente sucede porque las áreas urbanas sean en todo lugar más violentas o inseguras que las áreas rurales – las primeras pueden ser tan violentas como las segundas sino que, como consecuencia de su mayor tamaño, las ciudades hoy en día concentran más víctimas de la violencia (OCDE, 2011, p. 13; Banco Mundial, 2011a, p. 17).

La violencia armada, pues, representa un reto no solamente para los gobiernos nacionales sino también para los gobiernos y autoridades locales, particularmente los de las ciudades. En la

actualidad, los programas de los gobiernos locales casi nunca pierden de vista la seguridad y la prevención de la violencia como temas clave en las campañas políticas y en la administración de la esfera pública. La seguridad no se limita al ámbito de los gobiernos nacionales; a nivel local, en la actualidad los ciudadanos demandan con frecuencia servicios de seguridad, programas de reducción de la violencia, protección contra los delitos con violencia, así como asistencia a las víctimas.

Satisfacer estas demandas puede ser oneroso. Adicionalmente, la existencia de altos niveles de violencia armada obstaculizan el desarrollo económico y social y también socava la gobernabilidad local, lo que puede “atrapar a la población más pobre en un peligroso ciclo de pobreza y violencia” (Banco Mundial, 2011a, p.1).

Aún así, las ciudades siguen atrayendo a numerosos migrantes debido a la oferta de mayores oportunidades económicas y

sociales. El crecimiento simultáneo de las ciudades y la violencia urbana, por tanto, requiere mayor atención para la promoción y el desarrollo efectivo de los programas de prevención y reducción de la violencia armada (en adelante PRVA). La primera sección del presente trabajo evidenciará las particularidades de la violencia armada urbana y su potencial impacto negativo en el desarrollo. Seguidamente, se discutirá una selección de los riesgos más críticos: las desigualdades urbanas, la proliferación de armas de fuego y el factor transversal de capacidad de gobierno y de gobernabilidad. Finalmente, este documento propondrá una agenda para la cooperación entre la Declaración de Ginebra (DG) y los gobiernos locales alrededor del mundo que esboza pasos concretos hacia estrategias más efectivas de reducción y prevención de la violencia armada en las áreas urbanas.

I. Los desafíos de la violencia armada urbana

Comparada con la violencia perpetrada en las zonas rurales, la violencia urbana tiende a estar más concentrada, ser más letal, más variable y menos detectable, especialmente en las ciudades de mayor tamaño. En general, las ciudades complejizan el problema de la violencia; entre otros factores, la desigualdad socioeconómica, la desorganización y la volatilidad hacen más complicado el monitoreo y la evaluación de las tasas y las tendencias de la violencia urbana.

La evidencia muestra, por ejemplo, que la prevalencia de las pandillas y del crimen delincuencia organizado organizada en las áreas urbanas hace que la violencia sea potencialmente más letal (OCDE, 2011, p. 14; ONUDD, 2011, p. 39). En Centroamérica y el Caribe, donde la presencia de estos grupos es particularmente aguda, 63% de los homicidios son cometidos con armas de fuego (Small Arms Survey, s.f.). Esta cifra se reduce a 54% en Sudamérica y 43% en Norteamérica. En Europa, donde la violencia de las pandillas y del crimen organizado es menos predominante, sólo el 21% de los homicidios son cometidos con armas de fuego (ONUDD, 2011, p.39).

Ahora bien, en muchas partes del mundo se requiere tanto el mejoramiento de las capacidades de monitoreo, como una mayor investigación académica para entender las numerosas manifestaciones de la violencia armada así como para reducir y prevenir la violencia en los asentamientos urbanos (ver Recuadro 1).

La violencia se transforma dinámicamente en el tiempo y en el espacio, lo cual se ve reflejado en la variación de los métodos, objetivos y perpetradores. Estos cambios, junto con el crecimiento de pandillas violentas, de organizaciones criminales transnacionales y la expansión de grupos armados no estatales, por ejemplo, pueden ser particularmente acentuados en las zonas urbanas (SDG, 2011, p.2), lo que representa desafíos adicionales para el diseño de programas focalizados pero flexibles para atacar la violencia armada urbana y sus impactos.

La heterogeneidad de la violencia armada urbana

La violencia urbana se distribuye de manera diferenciada en términos geográficos, socioeconómicos y demográficos. Los países y las comuni-

dades en proceso de desarrollo no solo son más vulnerables a la violencia armada —ya sea debido a la falta de acceso a los servicios de salud, a la existencia de fuerzas de seguridad opresivas o a la debilidad del sistema judicial— sino que además sufren un porcentaje desproporcionadamente alto de su impacto (SDG, 2011, cap. 5; Banco Mundial, 2011b, p.188).

La investigación sugiere que las ciudades más grandes y congestionadas son más vulnerables a la violencia armada y a la delincuencia organizada organizada. Esto parece ser cierto en las Américas, por ejemplo, donde la densidad poblacional y las tasas de homicidio parecen estar correlacionadas de manera positiva; de manera similar, las poblaciones que habitan en los centros urbanos europeos experimentan niveles superiores de crimen delincuencia y vandalismo que los residentes en áreas menos densamente pobladas. (ONUDD, 2011, pp. 75-77). No obstante, hay importantes excepciones que proyectan una realidad más compleja: “mega ciudades como el Cairo y Tokio están entre las ciudades más seguras del

RECUADRO 1 Medición de la violencia armada

Existen numerosos desafíos que complican los esfuerzos para monitorear y comparar las tasas y las tendencias de la violencia armada. Entre ellos, se encuentran las variaciones en las definiciones de los diferentes tipos de violencia armada y el acceso limitado a datos confiables.

El indicador más común para medir la violencia es el número o tasa (por 100 mil habitantes) de homicidios intencionales o “asesinatos” (ONUDD, 2011, p. 16). Sin embargo, las definiciones legales y estadísticas de “homicidio” difieren, lo cual complica las comparaciones entre países (Gilgen y Tracey, 2011, p. 58).

Aunque también se recolectan datos sobre otros delitos, lesiones y eventos violentos, ellos no son necesariamente comparables. Ni los registros oficiales, ni los registros de los medios de comunicación proveen información específica sobre el tipo de daño que sufren las víctimas, los perpetradores, los instrumentos y el contexto en el que ocurrió el evento violento. La monitorización de la violencia ejercida contra las mujeres no sólo es particularmente escasa, sino que, muy posiblemente, está subestimada en los registros existentes (SDG, 2011, p. 138).

mundo” (Banco Mundial, 2011a, p.15). En el caso de México, se observa que la ciudad más grande del país —y una de las más grandes del mundo— muestra niveles de violencia bastante menores que otras ciudades más pequeñas, ubicadas en áreas donde los niveles de violencia son extremadamente altos (Small Arms Survey, s.f.).

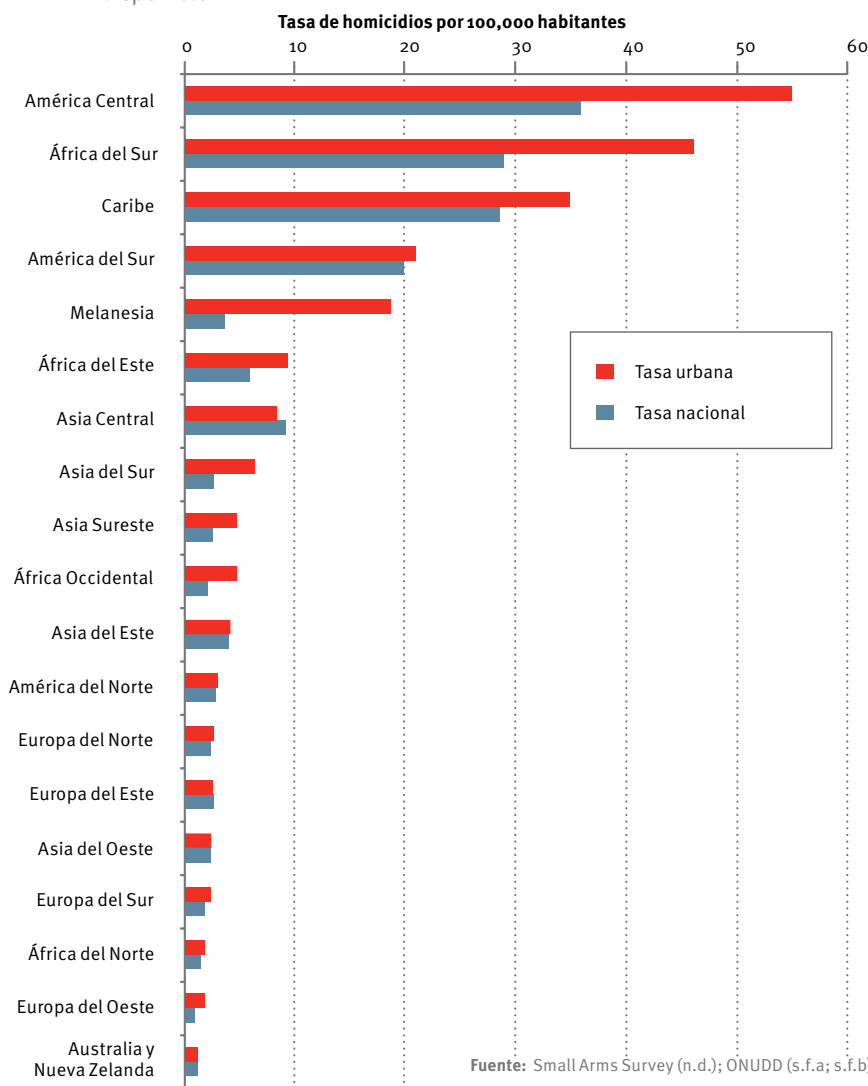
Las regiones en las cuales hay altos niveles de violencia tienden a experimentar altos niveles de violencia urbana (ver Gráfico 1). En Latinoamérica, el Caribe y África del Sur las tasas de homicidios de las ciudades más pobladas tienden a sobrepasar las tasas nacionales. Es interesante constatar, también, que justamente éstas son las subregiones que tienen las más altas tasas de homicidios tanto en las ciudades como a nivel nacional. En Centroamérica, por ejemplo, la violencia armada es altamente concentrada en las áreas urbanas. De este modo, más de 70% de los homicidios en Costa Rica, 68% en Guatemala, y 63% en El Salvador se concentran en ciudades con más de 50.000 habitantes (Nowak, 2012). Vale la pena destacar que estas sub-regiones también muestran los niveles mundiales más altos de violencia a nivel nacional y local.

Esta heterogeneidad se pone en evidencia tanto en el espacio como en el tiempo. Alrededor del mundo, los hombres de entre 15 y 29 años que viven en periferias urbanas apartadas constituyen de lejos la mayor parte de las víctimas (82%) y de los perpetradores (90%) de la violencia armada (ONUDD, 2011, pp. 63-64; PNUD, 2013, p.53).

En contraste con lo anterior, la tasa de homicidio de mujeres no sufre mayores variaciones en los diferentes grupos etarios. Esto parece ajustarse a la idea de que el asesinato de mujeres está más relacionado con la violencia sexual y doméstica que con la exposición a actividades de alto riesgo, como la pertenencia a pandillas violentas (ONUDD, 2011, p. 65, SDG, 2008, p. 109). La victimización de la mujer parece variar de forma paralela a los niveles generales de violencia en las áreas urbanas, con tasas consecuentemente más altas en entornos especialmente afectados por la violencia como el Salvador o Guatemala (SDG, 2011, p. 7). El sub-registro y la escasez de datos impiden la comparación de las tendencias de victimización urbana y rural.

En términos generales, los diferentes sectores de una ciudad no resultan afectados de igual forma por la violencia

Gráfico 1 Tasas de homicidio a nivel nacional y urbano en 2012 o en el último año disponible



Fuente: Small Arms Survey (n.d.); ONUDD (s.f.a; s.f.b)

armada. Ciudades con altos niveles de violencia armada usualmente se caracterizan por tener sectores muy seguros y sectores muy inseguros. En la Ciudad del Cabo, Sudáfrica —que reportó una tasa de homicidios de 41 por cada cien mil habitantes en el 2009— el 44% de los homicidios en 2009-10 tuvo lugar en los barrios de Khayelitsha, Nyanga y Guguletu, los cuales se encuentran entre los más pobres de la ciudad (ONUDD, 2011, pp. 79–80).

Si bien esta heterogeneidad debe tenerse en cuenta en el diseño de políticas de prevención y de reducción de la violencia en las áreas urbanas, deben sopesarse asimismo las potenciales ramificaciones de dicha focalización. La concentración en los “hombres jóvenes”, como las más probables víctimas y perpetradores, por ejemplo, ha conducido a que ciertas políticas estigmaticen a los jóvenes y hasta a barrios enteros que sufren de altos niveles de violencia, tales como las áreas controladas por pandillas. Políticas de “mano dura”, como las implementadas en diferentes países de las Américas

y del África, son ejemplo de ello. En algunos casos, éstas han terminado criminalizando aspectos exteriores de la apariencia de una persona, como son los tatuajes y las distintas formas de vestir, o incluso el simple hecho de estar en las calles (Ribando Seelke, 2011, p. 10).

Una oportunidad para el desarrollo

La violencia armada tiene impactos negativos en el desarrollo en varios aspectos. En el nivel nacional, los limitados progresos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)—como combatir la pobreza extrema y el hambre, aumentar los niveles de escolaridad primaria y disminuir la mortalidad infantil y las tasas de embarazo adolescente— tienden a venir acompañados de altos niveles de violencia armada (SDG, 2011, p. 146). A pesar de que las ciudades y los países altamente urbanizados han logrado avanzar más rápidamente hacia la consecución de los ODM que las zonas rurales, la violencia urbana continúa

siendo una preocupación mayor. En términos de los costos para el desarrollo, la violencia urbana erosiona el capital humano y físico, afianza las desigualdades y reduce la productividad y la inversión. Estimaciones de los costos de la violencia armada en países como Guatemala y Colombia muestran que las áreas más ricas y más densamente pobladas incurren en mayores pérdidas que las áreas rurales, que tienen mucha menor densidad poblacional (Matute y Narciso, 2008; Villamarín, 2011).

Si bien los ámbitos urbanos son atractivos en términos socioeconómicos, también parecen brindar el contexto adecuado para el crecimiento de la violencia. La urbanización trae consigo sus propios retos en términos de desarrollo, dado que algunos países son incapaces de responder a las demandas del rápido crecimiento urbano. La migración del campo a las ciudades agota la oferta de infraestructura, servicios sociales y seguridad. Mientras tanto, los arreglos informales pueden exacerbar las desigualdades en términos del acceso a servicios sociales y oportunidades, permitiendo la emergencia de órdenes sociales, económicos y políticos paralelos. Dichas comunidades informales —denominadas el “cuarto mundo” por Manuel Castells (1999)— son propicias para las pandillas, los grupos armados, los movimientos religiosos radicales y las organizaciones criminales. (PNUD, 2013; Feldab-Brown, 2011)

En términos de desarrollo, entonces, las ciudades pueden representar un dilema. Por una parte, prometen una vida mejor a través de oportunidades de empleo, además de una mejor y más efectiva provisión de seguridad. Por otra parte, el crecimiento urbano vertiginoso y la frustración que supone la imposibilidad de alcanzar dichas oportunidades, pueden tener efectos negativos en la situación de seguridad de las ciudades, especialmente en las áreas periféricas y marginales (Jütersonke, Krause and Muggah, 2007, página 164). Cómo proveer seguridad y protección en estas condiciones es probablemente la pregunta clave para las estrategias de desarrollo.

II. Los riesgos de los entornos urbanos: el papel de los gobiernos locales

Los gobiernos locales han tenido que enfrentar los problemas asociados al desarrollo que resultan de una urbanización rápida y descontrolada. Entre tanto, la ampliación de la democracia a nivel de la administración local ha provocado una creciente demanda de seguridad, a la que las autoridades locales han tenido que dar cada vez mayor respuesta.

Aunque las ciudades ofrecen un conjunto de factores “protectores” que podrían reducir el impacto de la violencia armada—como una mayor presencia policial, vigilancia de circuitos cerrados de televisión (CCTV), y un mejor acceso a atención médica—también alojan un conjunto de factores de riesgo que pueden sustentar o facilitar la violencia armada, como la desigualdad, la segregación, la pobreza, los mercados ilícitos y el tráfico de drogas (ONUDD, 2011, p. 12). El compromiso de los gobiernos locales en materia de prevención y reducción de la violencia armada es, pues, imprescindible.

Una vez que han sido identificados tanto los factores protectores como los factores de riesgo del contexto urbano, pueden implementarse políticas y estrategias de PRVA—a menudo con la cooperación de los ciudadanos cuyas necesidades requieren ser satisfechas. En este contexto, Lucía Dammert ofrece una tipología de tres ejes de acción para la reducción de los riesgos. El primer eje—la prevención social—se centra en la prevención de la violencia a través de la reducción de los factores de riesgo sociales que pueden llevar a que una persona cometa delitos. El segundo eje—la prevención situacional—tiene como objetivo minimizar la posibilidad de cometer delitos a través de intervenciones en los focos de tensión, la vigilancia formal e informal, así como la mejora de los espacios urbanos y de los servicios públicos. El tercer eje, la prevención comunitaria, combina la prevención social y la prevención situacional para promover iniciativas tales como los comités de vigilancia o *neighborhood watches* (Dammert, 2009, pp. 127-28).

Desigualdad e inclusión en el entorno urbano

Las desigualdades urbanas—ya sean verticales (entre individuos) u horizontales (entre sectores o grupos)—causan frustración y proveen incentivos perversos a las conductas de riesgo (ONU-HABITAT y UAH, 2010, página. 81). La inequidad y la exclusión están presentes en los barrios marginales, estén localizados en la periferia o en el centro de las ciudades; usualmente, esto es resultado de una urbanización rápida y descontrolada o del deterioro a través del estancamiento urbano. La urbanización puede implicar, adicionalmente, un acceso desigual a los bienes públicos, los recursos y las oportunidades sociales y económicas (ONU-HABITAT y UAH, 2010). Estas desigualdades, a su vez, pueden exacerbar la vulnerabilidad de individuos y familias que viven en barrios marginados (ver Recuadro 2), generando un territorio fértil para las actividades informales, la precariedad y el crimen (ONU-HABITAT y UAH, 2009). De esta manera, las formas pronunciadas de desigualdad horizontal pueden fomentar el surgimiento de conflictos entre grupos que pueden derivar en espirales de violencia e inseguridad (Stewart, 2008). Cuando se examina la agenda del desarrollo urbano, la prevención y los esfuerzos de reducción de la violencia deben considerar los beneficios potenciales de la integración social, cultural y económica para la población excluida. Utilizando la tipología de ejes de Dammert, arriba explicada, la integración puede delinarse de la siguiente manera:

- **Eje de prevención social:** las ciudades necesitan fortalecer a sus comunidades por medio del fomento y activación de redes que reduzcan el espacio disponible para la acción criminal a través de la definición y aplicación colectiva de normas. Por otra parte, las ciudades deben garantizar la seguridad de todas las personas, tanto en la esfera pública como en la privada. De esta manera, los gobiernos locales deberán desarrollar y garantizar la implementación de proyectos que protejan a la población vulnerable como, por ejemplo, programas para la reducción de la violencia doméstica e iniciativas de prevención de la violencia escolar (incluyendo hogares seguros, asistencia a las víctimas y programas educativos).
- **Eje de prevención situacional:** Las ciudades pueden incorporar un

RECUADRO 2 Inseguridad urbana en Johannesburgo

El crecimiento de los asentamientos informales ha seguido ganándole la partida a la capacidad gubernamental en materia de planeación urbana y de provisión de vivienda asequible a las poblaciones de bajos ingresos. Fuentes entrevistadas en Johannesburgo señalaron que este incremento ha contribuido a aumentar los altos niveles de violencia y de crimen en sus comunidades. Los perpetradores toman ventaja del pobre diseño de la infraestructura de estas áreas, cuya falta de vías transitables a menudo impide el ingreso de vehículos de emergencia o de las patrullas motorizadas de la policía. Los entrevistados también subrayaron el problema del acceso a los servicios. La ausencia de electricidad en las viviendas y en las calles de este tipo de entornos informales exacerban la sensación de inseguridad, especialmente cuando está oscuro, ya sea de noche o de madrugada.

Fuente: Banco Mundial (2011a, pp.196-7).

enfoque territorial cuando se formulan a la hora de formular las actividades inclusivas y participativas para fomentar la responsabilidad ciudadana y el respeto por de los espacios públicos. Por tanto, la protección, preservación, ampliación y recuperación de las zonas urbanas degradadas, aparece como un asunto central para erradicar cualquier forma de estigmatización de las áreas vulnerables basada en sus condiciones económicas y sociales. Es esencial, además, permitir el acceso a los puntos emblemáticos de las ciudades y a aquellos lugares que tienen un valor simbólico, de manera que se pueda fortalecer la cohesión social de sus habitantes.

- **Eje de prevención comunitaria:** los programas de PRVA pueden incluir estrategias para la ampliación del sentimiento de apropiación local a través de la reconstrucción del tejido social, tales como la movilización de los ciudadanos para lograr una producción activa de seguridad de manera conjunta y la adopción de una estrategia comunitaria para desarrollar la infraestructura. Los gobiernos locales, así mismo, deben promover formas de mediación comunitaria para permitir la canalización de las demandas específicas o para identificar conflictos.

La proliferación de armas de fuego y el crimen organizado

El fácil acceso a las armas de fuego — reconocido como un factor de riesgo para la violencia— ayuda a dar forma a las dinámicas de la violencia armada en las ciudades de todo el mundo. Junto con la presencia del crimen organizado y los mercados ilícitos, afecta tanto el nivel como el alcance de la violencia armada. De hecho, es común que las zonas que presentan altas tasas de violencia presenten también una alta prevalencia de la violencia asociada a las armas de fuego, como es el caso de las Américas (SDG, 2011, p. 100).

El crimen organizado se manifiesta en los ámbitos urbanos a través del control territorial y del tráfico ilícito por parte de redes de criminales (como las organizaciones de tráfico de drogas y los oficiales corruptos). El crimen organizado puede definirse como redes sociales con conexiones interurbanas e interestatales, conformadas por individuos que se involucran en actividades ilícitas durante un período prolongado de tiempo con el propósito del auto-enriquecimiento (Flores y González, 2008, p. 52). Mientras que el crimen organizado usualmente no tiene pretensiones políticas, sus actividades sí tienen consecuencias políticas porque terminan afectando la efectividad y legitimidad de las instituciones del Estado (p. 52).

Las pandillas están presentes en las ciudades del mundo y pueden definirse como grupos de jóvenes que se mantienen en el tiempo, cuyos miembros muestran unos hábitos y prácticas ligados al estilo de vida de la calle, y tienen una identidad específica (Klein y Maxson, 2006). Las pandillas pueden recurrir a actividades criminales y en su mayoría están conformadas por jóvenes adolescentes. Como se señaló anteriormente, algunas de las políticas dirigidas a estos grupos pueden criminalizar comportamientos cotidianos (como pasar el tiempo libre en las calles), estigmatizando las identidades colectivas (Young, 1999; Brotherton, 2007). En efecto, estas políticas pueden fortalecer sentidos de resistencia colectiva, los cuales funcionan como el “pegamento social” de agrupaciones como las pandillas (Castells, 1999, p. 26). Cabe destacar que las pandillas a menudo forman lazos con las instituciones formales y, en algunos casos, asumen roles económicos, políticos, culturales,



Kenya, Nairobi: un mural en el tugurio Kibera representa la violencia urbana © Sven Torfinn/Panos Pictures.

religiosos o militares dentro de sus comunidades (Hagedorn, 2007, p. 309).

La policía comunitaria juega un papel central en materia de control de armas y prevención y reducción de la violencia asociada al crimen organizado y a las pandillas. Las reformas policiales se han ido orientando hacia estrategias policiales de tipo comunitario basadas en el reconocimiento de que “la seguridad es una tarea de todos” (Dammert, 2009, p. 122). Lo anterior representa el paso de una policía orientada al control a la inclusión de mecanismos de prevención en los planes de seguridad local (Dammert, 2009, p. 139). La policía comunitaria, de un lado, promueve un acercamiento entre la comunidad y las autoridades y, del otro, fomenta relaciones asociativas con la comunidad en un sentido amplio, incluyendo a asociaciones de negocios, organizaciones de ciudadanos y sindicatos (Chalom et al. 2001, p. 8).

Los gobiernos locales pueden implementar numerosas acciones para prevenir y reducir la violencia armada asociada al acceso a armas de fuego y a la presencia del crimen organizado y de las pandillas. Utilizando la tipología de Dammert, éstas pueden ser categorizadas de la siguiente forma:

■ **Eje de prevención social:** las ciudades deben focalizar sus esfuerzos en la promoción y desarrollo de actividades de sensibilización pedagógica que tomen en cuenta las características particulares y las dinámicas de los diferentes grupos sociales que se encuentran en este tipo de entornos (por ejemplo, los punks, los skinheads o grupos políticamente motivados, etc.), y en particular en

las juventudes en situación de riesgo de modo de evitar la estigmatización innecesaria de estas agrupaciones.

■ **Eje de prevención situacional:** la creación de “redes de desarme” que involucren a varias instituciones tanto locales como nacionales ha mostrado tener resultados positivos. El establecimiento de “zonas libres de armas” es otra opción para la prevención y la reducción de la violencia armada urbana. Abordar la violencia en las escuelas es también un aspecto esencial en materia de PRVA. Los gobiernos locales deben liderar estos programas y proporcionar el espacio público necesario para desarrollar formas alternativas de interacción social, política y cultural pacíficas.

■ **Eje de prevención comunitaria:** en el nivel local, la credibilidad de las campañas de desarme están basadas en la confianza de la ciudadanía en la capacidad y transparencia de las fuerzas policíacas. Por lo tanto, paralelamente a los esfuerzos de sensibilización, los gobiernos locales deben trabajar en la profesionalización de las fuerzas de policía y la promoción de una policía comunitaria.

Gobernanza y gobernabilidad

La consolidación institucional y la gobernanza son asuntos claves. La falta de capacidad gubernamental para proveer servicios básicos, y en particular seguridad, genera un vacío de poder que los actores no estatales pueden usar en su beneficio. En países como Brasil, Pakistán y Sudáfrica, por ejemplo,

existen diferentes áreas dentro de las ciudades que han caído bajo el control de actores armados que usan su dominio sobre el territorio y sobre la población para sus intereses económicos propios (OCDE, 2011, p. 14).

La existencia de altos niveles de violencia armada afecta la capacidad de gobernabilidad del Estado en tanto las instituciones formales terminan perdiendo el control sobre ciertas áreas (Banco Mundial, 2011a, p.2). Sin embargo, con ello no se arguye que la presencia de violencia armada signifique necesariamente la falla del Estado. Tampoco sería posible tratar de prevenir y reducir la violencia armada únicamente a través del fortalecimiento de las instituciones estatales. Ello supone, más bien, que la violencia armada desafía la legitimidad y la capacidad de las instituciones, hecho que debe ser considerado seriamente, dado que aquellas políticas “que no supongan una transformación institucional terminarán posponiendo antes que resolviendo los problemas” (Banco Mundial, 2011b, p. 86).

En términos de las prácticas de PRVA en las zonas urbanas, la construcción de seguridad es un proceso conjunto entre la sociedad civil y el gobierno. La sociedad civil, por ello, deberá legitimar

todas las intervenciones y programas orientados a mejorar la seguridad, debiendo monitorearse detenidamente su opinión sobre la cosa pública y las acciones requeridas (Petrella y Vander-schueren, 2003).

En este contexto, los gobiernos locales pueden proveer espacios para la articulación de distintas políticas y para la facilitación de la cooperación entre los diferentes actores, tales como las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno central (Appiolaza y Ávila, 2009, p. 9). Optando por esta aproximación, una guía para las estrategias locales de prevención determina que:

es crucial el desarrollo de capacidades y compromisos con las comunidades, el gobierno local y el Estado. Esto será posible únicamente si los gobiernos locales siguen ciertos estándares mínimos de buen gobierno en términos de transparencia, responsabilidad y eficiencia (ONU-HABITAT y UAH, 2009, p. 72).

De hecho, la violencia está íntimamente relacionada con temas de participación ciudadana y gobernanza local, pues “la seguridad percibirse tanto como un servicio que debe prestarse a los ciudadanos, como también un área para

el compromiso responsable del ciudadano” (Banco Mundial, 2011a, p. 85). Desde el punto de vista de las políticas de PRVA, los gobiernos locales deben:

- Reformar el marco institucional de seguridad y de la prevención y reducción de la violencia armada, con el fin de producir políticas más eficientes y completas.
- Crear políticas para la coexistencia pacífica y la seguridad preventiva con el propósito de promover la participación ciudadana. Los gobiernos locales necesitan legitimar y proteger a las organizaciones de la sociedad civil para facilitar su acceso a los recursos financieros, a la información y al conocimiento.
- Promover una mayor participación y empoderamiento de todos los actores sociales en todos los asuntos del PRVA, para aumentar la posibilidad de que las políticas públicas locales sean efectivas y sostenibles.

Se expone una síntesis de los diferentes factores de riesgo y las intervenciones propuestas en este documento en la tabla 1.

TABLA 1 Tipología de riesgos e intervenciones a nivel urbano

Factores de riesgo	Prevención social	Prevención situacional	Prevención comunitaria
Desigualdades en el entorno urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las comunidades mediante el fomento y la activación de redes que reduzcan el espacio para las acciones criminales; Asegurar la seguridad de las mujeres y los niños desarrollando e implementando programas de reducción de la violencia doméstica. 	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar un enfoque territorial al formular actividades inclusivas y participativas que fomenten la responsabilidad cívica y el respeto de los espacios públicos; Proteger, preservar, mejorar y valorizar las áreas urbanas degradadas; Asegurar el acceso público a lugares que tienen un valor simbólico. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la apropiación local para la reconstrucción del tejido social; Mobilizar a los ciudadanos para una co-producción colectiva y activa de la seguridad; Adoptar un enfoque comunitario para el desarrollo de la infraestructura; Promover medios de mediación comunitaria.
Proliferación de armas de fuego y del crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> Promover y desarrollar actividades pedagógicas de sensibilización que tengan en cuenta las características particulares y las dinámicas de los diferentes grupos sociales; Concentrar los esfuerzos en los jóvenes en riesgo, evitando la estigmatización. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover e implementar redes de desarme interinstitucionales; Establecer zonas libres de armas; Prevenir la violencia que ocurre en las escuelas y establecimientos educativos; Las políticas deben ser lideradas por gobiernos locales y considerar el uso de espacios públicos para formas pacíficas y alternativas de interacción social, política y cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la confianza de los ciudadanos en la capacidad y transparencia de los proveedores y operadores de seguridad; Avanzar en la profesionalización de las fuerzas de policía y en la promoción de una policía local (policía comunitaria).
Factores transversales de riesgo: gobernanza y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Reforma del marco institucional para producir políticas más eficientes y completas; Legitimizar y proteger a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de facilitar su acceso a recursos financieros, información y conocimiento; Promover una mayor participación y empoderamiento de los actores sociales para incrementar la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas locales. 		

Fuente: elaboración de los autores basados en Appiolaza (2010, p. 32) ; Dammert (2009, pp. 127 – 131).

III. Una hoja de ruta para las ciudades

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo formula un conjunto de mecanismos y oportunidades para las actividades de PRVA a nivel local. Los países signatarios de esta Declaración se han comprometido a apoyar iniciativas que midan los costos humanos, sociales y económicos de la violencia armada, que evalúen la identificación de los factores de riesgo y vulnerabilidades particulares, y estimen la efectividad de los programas de reducción de la violencia (SDG, 2008, p. 7). Con todo, aun no se ha acordado un plan viable para ligar las iniciativas de las ciudades al trabajo que se realiza en los niveles nacional e internacional.

El examen de las prácticas de PRVA a nivel de ciudad permite realizar un enfoque multidisciplinario, próximo a los asuntos claves, al tiempo que provee una gran flexibilidad en las intervenciones. De hecho, muchas iniciativas prometedoras, creativas, innovadoras y basadas en conocimientos y evidencia para reducir y prevenir la violencia armada, son desarrolladas por las ciudades más que por los gobiernos centrales (ICPC, 2005). En suma, las ciudades están en condiciones de contrarrestar, por su cuenta, el problema de la violencia armada.

Los siguientes puntos constituyen una hoja de ruta que provee asistencia para la integración de los gobiernos locales al proceso iniciado por la Declaración de Ginebra.

- Las ciudades deben poner especial acento en realizar diagnósticos no solamente de los síntomas, sino también de los múltiples factores que causan la violencia, la delincuencia y la inseguridad dentro de sus fronteras. Por tanto, un énfasis particular en la medición de los costos humanos de la violencia armada es central para las futuras políticas urbanas de PRVA. Más que para la delincuencia, los Observatorios urbanos de la violencia armada son una herramienta indispensable para monitorear los impactos de los programas de reducción y prevención de la violencia armada.
- Además de invertir en los diagnósticos, es necesario invertir en aquellas intervenciones enfocadas a la prevención y reducción de la violencia armada urbana por medio de la construcción de una visión general dirigida no sólo a los síntomas, sino

también a las causas subyacentes. Las políticas públicas y los planes de acción que integren las prioridades en materia de seguridad y de desarrollo, tales como el urbanismo, la prevención social del crimen, la seguridad y la gobernanza deben basarse en estrategias que hayan demostrado efectividad en otros lugares, y que aseguren la inclusión de varios actores (representantes del Estado, la sociedad civil y el sector privado) y grupos sociales, incluyendo los marginalizados.

- Los proveedores de seguridad pública y privada, como las fuerzas policiales, son actores clave de los programas de PRVA y deben ejercer su autoridad en cooperación cercana con la ciudadanía, respondiendo a sus necesidades de protección que deben ser identificadas a través de diagnósticos específicos y promoviendo una aproximación integral y preventiva (Basado en FESU, 2006).
- Los gobiernos locales juegan un rol crucial en el desarrollo y evaluación de experiencias exitosas de programas de PRVA, y sus capacidades para llevar a cabo esas actividades debe ser objeto de asesoramiento y de ser necesario, de refuerzo.
- La violencia armada es transnacional en su naturaleza y no se detiene en los límites de un país. Consecuentemente, el desarrollo de mecanismos de coordinación metropolitana y regional es esencial en el caso de ciudades adyacentes o fronterizas. La conexión entre los ámbitos nacional y local es fundamental para la optimización de la evaluación de las estrategias y programas de PRVA.
- Las ciudades deben promover el intercambio de mejores prácticas y colaboraciones entre ciudades para el desarrollo de iniciativas innovadoras de PRVA. Los intercambios entre ciudades son un elemento central para los puntos de acción anteriores y actuales.
- Las ciudades y gobiernos locales podrían asumir un rol más importante en los procesos internacionales con el fin de promover un consenso sub nacional de PRVA para la paz y el desarrollo. Mientras se consigue apoyo para una mayor cooperación entre los gobiernos locales y nacionales, éstas organizaciones pueden promover la integración de la reducción de la violencia armada y la seguridad urbana en la “Nueva

Agenda Urbana” para la Conferencia Habitat III en 2016 que servirá como punto de referencia para las políticas públicas de desarrollo urbano por lo menos para una década.

Notas

- 1 Este documento de Política Pública se basa en una nota presentada en la Segunda Conferencia Ministerial de Revisión de la Declaración de Ginebra, y en investigaciones de Franz Vanderschueren, Martín Appiolaza y Elkin Velásquez, preparadas para la Secretaría de la Declaración de Ginebra (Vanderschueren y Appiolaza, inédito; Velásquez, 2011).
- 2 Estos Documentos de política pública abordan temas como “el control de los instrumentos de violencia”, “las víctimas y sobrevivientes de violencia armada”, “el acceso a proveedores de seguridad” y “el rol del sector privado en la violencia armada y su prevención”.
- 3 Este documento usa el término “ciudad” para hacer referencia a un “área construido o densamente poblada que contienen la ciudad propiamente dicha, los suburbios y las áreas habitadas de manera continua”. (ONU-HABITAT, 2008b, p. 10).
- 4 Según la definición de la Secretaría de la Declaración de Ginebra, la violencia armada se entiende como “el uso intencional de la fuerza ilegítima (actual o su amenaza) con armas de fuego o explosivos, contra una persona, grupo, comunidad o Estado, que socava la seguridad humana (centrada en las personas) y/o el desarrollo sostenible” (Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2008, p.2).
- 5 Ver, por ejemplo, Red Argentina para el Desarme (s.f).
- 6 En El Salvador “Municipios Libre de Armas” es un ejemplo interesante (PNUD, 2007)
- 7 Ver, por ejemplo, ONUDD (2010)
- 8 Basado en FESU (2006).

Bibliografía

- Appiolaza, Martín. 2010. “Control de armas como estrategia de prevención de la violencia y del delito.” En Informe internacional. Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana. Tendencias y perspectivas. Montreal: CIPC. Abril, pp. 31–33.
- Appiolaza, Martín y Javier Ávila. 2009. Hay pandillas en mi pueblo ¿Qué puedo hacer? Guía de trabajo para gobiernos locales. Lima: Save the Children Suecia.

- Disponible en línea en: <http://www.martinapoliola.com/2010/04/2010-hay-pandillas-en-mi-pueblo-que.html>
- Banco Mundial. 2011a. *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Social Development Department, Conflict, Crime and Violence Team. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2011b. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington DC: Banco Mundial.
- Brotherton, David. 2007. "Toward the Gang as a Social Movement". En John Hagedorn, ed.: *Gangs in the global city. Alternatives to Traditional Criminology*. Chicago: Illinois University.
- Castells, Manuel. 1999. *La era de la información*. Vol. III: Fin de Milenio. México, Distrito Federal: Siglo XXI Editores.
- Chalom, Maurice, et al. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Dammert, Lucía. 2009. "Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: Innovaciones y desafíos". En Gabriel Kessler, ed. *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial, y políticas innovadoras*. Buenos Aires: EDHASA, pp. 119-142.
- FESU (Foro Europeo para la Seguridad Urbana). 2006. *Manifiesto de Zaragoza. Seguridad, Democracia, Ciudades*. Zaragoza, 2-4 Noviembre.
- Flores, Carlos Antonio y Samuel González. 2008. "Democracia y crimen organizado". En Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena, eds. *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO, Santiago, Chile: Cataluña.
- Gilgen, Elisabeth y Lauren Tracey. 2011. *Contributing evidence to programming: armed violence monitoring systems*. Secretaría de la Declaración de Ginebra.
- Hagedorn, John. 2007. "Gangs in Late Modernity". En John Hagedorn, ed. *Gangs in the Global City. Alternatives to Traditional Criminology*. Illinois University.
- ICPC (International Centre for the Prevention of Crime). 2005. *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World*. Preparado para el Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 2005, Bangkok. Montreal.
- Jütersonke, Oliver, Keith Krause y Robert Muggah. 2007. "Guns in the City. Urban Landscapes of Armed Violence". *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*. Oxford: Oxford University Press, pp. 161-195.
- Klein, Malcolm y Cheryl Maxson. 2006. *Street Gang Patterns and Policies*. Oxford: Oxford University Press
- Matute, Arturo y Juan José Narciso. 2008. *El costo de la violencia: estudio aplicado en los departamentos de Escuintla y Chiquimula. Documento inédito*. Bogotá: Centro de recursos para el Análisis de los Conflictos.
- Nowak, Matthias. 2012. *Violencia Armada Urbana*. Nota Investigativa No. 23. Ginebra: Small Arms Survey. Noviembre. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-23.pdf>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2011. *Prevención y reducción de la violencia armada en las zonas urbanas*. Notas de Programación. París: OCDE.
- Petrella, Laura y Franz Vanderschueren, 2003. "Ciudad y violencia: Seguridad y ciudad". En Marcelo Balbo, Ricardo Jordan, y Daniela Simoni. *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 215-235.
- Ribando Seelke, Clare. 2011. *Gangs in Central America*. Congressional Research Service Report RL34112. Enero.
- SDG (Secretaría de la Declaración de Ginebra). 2008. *Global Burden of Armed Violence*. Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra
- SDG (Secretaría de la Declaración de Ginebra). 2011. *Global Burden of Armed Violence 2011. Lethal Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stewart, Frances. 2008. *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2008a. *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*. London Sterling, VA.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2008b. *State of the World 2008/2009: Harmonious Cities*. London Sterling, VA.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) y UAH (Universidad Alberto Hurtado). 2010. *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Nairobi y Santiago de Chile: ONU-HABITAT y UAH.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) y UAH (Universidad Alberto Hurtado). 2009. *Guía para la prevención local: hacia políticas de prevención social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2011. *Global Study on Homicides 2011. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- ONUDD.s.f.a. "Homicides in the most populous city". Disponible en línea en: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicides_in_most_populous_city.xls>
- ONUDD. s.f.b. "Homicide level for 2010, or latest available year". Disponible en línea en: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_level.xls>
- Vanderschueren, Franz y Martín Apoliola. Inédito. *Seguridad incluyente, ciudades incluyentes*. Documento de Trabajo. Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra.
- Velásquez, Elkin. 2011. *Control de armas ligeras y prevención de la violencia armada: Involucrando a los gobiernos locales—Una propuesta para la acción*. Documento Inédito. Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra.
- Villamarín, Adriana G. 2011. "Calcular para prevenir: una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia". *Coyuntura Económica*. Vol. 41. No. 1. Junio, pp. 105-137.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage.

Acerca de los autores

Emilia Frost es investigadora y Matthias Nowak es investigador visitante del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) con sede en Bogotá; Nowak también trabaja como investigador asociado en el Small Arms Survey.

Traducción: María Luisa Olavarria y Claudia Navas

Corrección: Loreto Solís Germani

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo



La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo es una iniciativa diplomática, hasta la fecha adoptada por 109 países, destinada a abordar la interrelación entre la violencia armada y el desarrollo. La Declaración compromete a sus signatarios a apoyar iniciativas destinadas a medir los costos humanos, sociales y económicos de la violencia armada para identificar factores de riesgo y vulnerabilidad, evaluar la eficacia de los programas de reducción de violencia y, finalmente, promover mejores prácticas para su reducción sostenida. Tiene como objetivo lograr una reducción apreciable de la violencia armada a nivel mundial y alcanzar mejoras en la seguridad humana para el año 2015.

Se puede encontrar más información acerca de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, sus actividades y publicaciones en el sitio web: www.genevadeclaration.org.

