

Documento de Política Pública

Noviembre 2011

Seguridad incluyente, ciudades incluyentes.

Documento de política pública preparado por Emilia Frost y Matthias Nowak,¹ basado en una investigación inédita de Franz Vanderschueren y Martín Appiolaza.

Secretariado de la Declaración de Ginebra, Octubre 2011



Geneva Declaration Secretariat

c/o Small Arms Survey

47 Avenue Blanc, 1202 Geneva, Switzerland

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

e info@genevadeclaration.org

w www.genevadeclaration.org



Colombia, Medellín: Un soldado parado entre las ruinas de una comunidad de familias desplazadas, arrasada hasta los cimientos como resultado de un incendio la noche anterior. Familias desplazadas por culpa de la violencia y el conflicto residen frecuentemente en las zonas más propensas a derrumbes e incendios.

© Paul Smith/Panos Pictures.

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).² 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).³

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, siendo ya un tema clave en las campañas políticas y en la administración de lo público. La seguridad no se limita al ámbito de los gobiernos nacionales; a nivel local, los ciudadanos ahora usualmente demandan servicios de seguridad, programas de reducción de la violencia, protección del crimen violento, así como la asistencia a las víctimas.

Satisfacer estas demandas puede ser oneroso. Adicionalmente, altos niveles de violencia armada obstaculizan el desarrollo económico y social y también socavan 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 reducción y prevención de la violencia armada (en adelante AVRP por sus siglas en inglés [Armed Violence Reduction and Prevention]).

La primera sección del presente trabajo evidenciará las particularidades de la violencia armada urbana y su potencial impacto negativo en el desarrollo. Seguidamente, una selección de los riesgos más críticos - las desigualdades urbanas, la proliferación de armas de fuego y un factor transversal de capacidad de gobierno y de gobernabilidad- serán discutidos. Finalmente, este documento propondrá una agenda para la cooperación entre la Declaración de Ginebra (DG) y los gobiernos locales alrededor del mundo que esboce 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 grandes. En general, las ciudades complejizan los asuntos 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 pandillas y del crimen organizado en áreas urbanas hace que la violencia sea potencialmente más letal (OCDE, 2011, p. 14; ONUDD, 2011, p. 39). En las Américas, donde la presencia de estos grupos es particularmente aguda, 74% de los homicidios son cometidos con armas de fuego (ONUDD, 2011, p. 39). 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 y para reducir y prevenir la violencia en los asentamientos urbanos (ver Recuadro 1).

Recuadro 1

Midiendo 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 proxy 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).

De igual manera, aunque también se recolectan datos de otros delitos, lesiones y eventos violentos, también se dificulta realizar comparaciones. 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. Particularmente, la violencia ejercida contra las mujeres no sólo está siendo escasamente monitoreada, sino que, muy posiblemente, está siendo subestimada en los registros existentes (SDG, 2011, P.138).

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 áreas 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 comunidades 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 predatorias 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 al crimen organizado. 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 más crimen 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 en el mundo” (Banco Mundial, 2011a, p.15).

Las regiones en las cuales hay altos niveles de violencia tienden a experimentar altos niveles de violencia urbana (ver Gráfico 1). En Latino América, 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 en el nivel nacional.

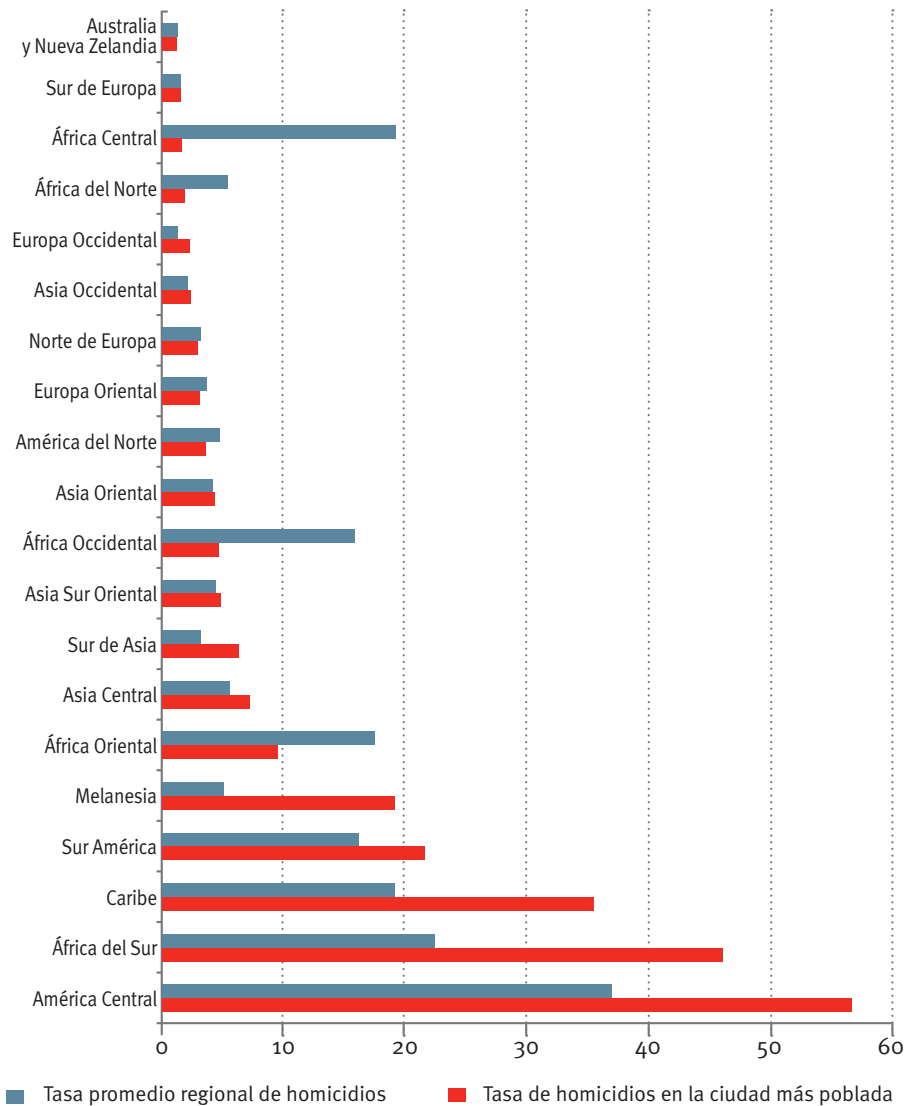
Esta heterogeneidad se pone en evidencia tanto en el espacio como en el tiempo. Alrededor del mundo, los hombres jóvenes que están entre los 15 y 29 años y viven en las periferias urbanas apartadas, constituyen de lejos la mayor parte de las víctimas (82%) y de los perpetradores (90%) de la violencia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

En contraste con lo anterior, la tasa de homicidios para las mujeres no sufre mayores variaciones en los diferentes grupos etarios. Esto parece ajustarse a la idea de que el homicidio de las mujeres está más relacionado con la violencia sexual y doméstica que con la exposición a actividades de alto riesgo, como la membresía 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, diferentes sectores de una ciudad no son afectadas de igual forma por la violencia 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 ser tomada en cuenta en el diseño de políticas de prevención y de reducción de la violencia en las áreas urbanas, potenciales ramificaciones de dicha focalización también deben ser sopesadas. La concentración en los “hombres jóvenes”, como las más probables víctimas y perpetradores, por

Gráfico 1 Tasas de homicidio nacional y urbanas, 2010 o último año disponible



Fuente: basado en ONUDD (s.f.a; s.f.b)

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 (Villamarín, 2011; Matute, 2008).

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.

En términos de desarrollo, entonces, las ciudades pueden representar un dilema. Por una parte, prometen una vida mejor a través de oportunidades de empleo y 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 resultando de una urbanización rápida y descontrolada. Entre tanto, la ampliación de la democracia a los niveles de la

administración local ha provocado una creciente demanda por seguridad, a la que las autoridades locales han tenido que responder cada vez más.

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 han sido identificados tanto los factores protectores como los factores de riesgo del contexto urbano, pueden implementarse políticas y estrategias de AVR—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 del riesgo. 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 puntos calientes, la vigilancia formal e informal, y 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 watch- (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 para la toma de acciones riesgosas (ONU-HABITAT y UAH, 2010,

página. 81). La inequidad y la exclusión que se experimentan en los barrios marginales, estén localizados en la periferia o en el centro de las ciudades; usualmente, esto es resultado de la rápida y descontrolada urbanización 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 actividades informales, la precariedad y el crimen (ONU-HABITAT y UAH, 2009). De esta manera, 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 las 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. Lo que es más, 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 enfoque territorial cuando se formulen

las actividades inclusivas y participativas para fomentar la responsabilidad ciudadana y el respeto por los espacios públicos. Por tanto, la protección, preservación, ampliación y recuperación de áreas urbanas degradadas, aparece como un asunto central para erradicar cualquier forma de estigmatización de las áreas vulnerables por 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 los habitantes de las ciudades.

- **Eje comunitario:** Los programas de AVR pueden incluir estrategias para la ampliación del sentimiento de apropiación local (local ownership) a través de la reconstrucción del tejido social, incluyendo la movilización de los ciudadanos para lograr una activa co-producción de la seguridad y la adopción de un enfoque basado en las comunidades para alcanzar el desarrollo de infraestructuras. Los gobiernos locales, así mismo, deben promover formas de mediación comunitaria para permitir la canalización de sus demandas específicas o para identificar conflictos.

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 ya 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 los sentimientos de inseguridad, especialmente cuando esta oscuro (es de noche o de madrugada).

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

La proliferación de armas de fuego y el crimen organizado

El fácil acceso a 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 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,



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

p. 26). Cabe destacar que las pandillas a menudo forman lazos con las instituciones formales y, en algunos casos, asumen roles económicos, políticos, culturales, religiosos o militares dentro de sus comunidades (Hagedorn, 2007, p. 309).

La policía comunitaria juega un papel central en materia del control de armas y la prevención y reducción de la violencia asociada al crimen organizado y a las pandillas. Las reformas policiales orientadas hacia estrategias de policía comunitaria están basadas en el reconocimiento de que la “seguridad es una tarea de todos” (Dammert, 2009, p. 122), y esto representa un cambio desde una policía orientada al control, hacia 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—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 de la sociedad 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 para 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 AVRP. Los gobiernos locales deben liderar estos programas y deben proporcionar el espacio público 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 en la 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, particularmente la 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 en función de sus intereses económicos (OCDE, 2011, página. 14).

Altos niveles de violencia armada afectan 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; y 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 políticas “que no supongan

una transformación institucional terminarán posponiendo antes que resolviendo los problemas” (Banco Mundial, 2011b, página 86).

En términos de las prácticas de AVRPs en las áreas 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, y su opinión sobre la cosa pública y las acciones requeridas deben ser monitoreadas detenidamente (Petrella y Vanderschueren, 2003).

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

[e]s 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 asuntos de participación ciudadana y gobernanza local, pues “la seguridad debe ser vista 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 AVRPs, 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 comprensivas.
- Crear políticas para la coexistencia pacífica y la seguridad preventiva con el propósito de promover la participación ciudadana. Esto es, los gobiernos locales necesitan legitimar y proteger 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 AVRPs, para aumentar la posibilidad de que las políticas públicas locales sean efectivas y sostenibles.

Para una síntesis de los diferentes factores de riesgo y las intervenciones propuestas en este documento, ver la tabla 1

Tabla 1 Una tipología de los riesgos y de los niveles de intervención en las áreas urbanas.

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 por los espacios públicos; • Proteger, preservar, mejorar y valorizar las áreas urbanas degradadas; • Asegurar el acceso común a lugares que tienen un valor simbólico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la apropiación local para la reconstrucción del tejido social; • Movilizar a los ciudadanos para una co-producción 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 dinámicas de los diferentes grupos sociales; • Concentrar los esfuerzos en jóvenes en riesgo, evitando la estigmatización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover e implementar redes de desarme interinstitucionales; • Establecer áreas 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 comprensivas; • Legitimar y proteger 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 el Desarrollo (DG) formula un conjunto de mecanismos y oportunidades para las actividades del AVR P 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 factores de riesgo particulares y vulnerabilidades, y estimen la efectividad de los programas de reducción de la violencia (SDG, 2008, p. 7). En todo caso, un plan viable para ligar las iniciativas de las ciudades al trabajo de los niveles nacional e internacional aun no se ha acordado.

El examen de las prácticas de AVR P 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 pueden contrarrestar, por su cuenta, el problema de la violencia armada.

Los siguientes puntos pueden proveer una hoja de ruta que procura la integración de los procesos de los gobiernos locales con los iniciados 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, el crimen 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 AVR P. Los Observatorios urbanos de la violencia armada –antes que del crimen– son una herramienta indispensable para monitorear los impactos de los programas de reducción y prevención de la violencia armada.

- Políticas y los planes de acción que integren la seguridad y las prioridades de desarrollo, tales como los planes urbanos, actividades de prevención, acciones de seguridad y acciones de gobernanza, deben basarse en una aproximación ‘dirigida hacia toda la ciudad’—whole-of-a-city approach—estrategia que ya ha probado su efectividad en el pasado.⁵

- Las fuerzas de policía son un actor clave de los programas de AVR P y deben ejercitar 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 comprensiva y preventiva (Basado en FESU, 2006).

- Los gobiernos locales juegan un rol crucial en el desarrollo y evaluación de experiencias exitosas de programas de AVR P; por lo tanto, pueden asumir un papel de liderazgo en los procesos internacionales en la materia, tal como la Declaración de Ginebra.

- 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. El encadenamiento de lo nacional y lo local es crucial para la optimización de la evaluación de las estrategias y programas de AVR P.

- Las ciudades deben promover el intercambio de mejores prácticas y colaboraciones entre ciudades para el desarrollo de iniciativas innovadoras de AVR P. Los intercambios de ciudad a ciudad son un elemento central para los anteriores y los actuales puntos de acción.

- El desarrollo de metodologías comunes y capacidades para la medición de la violencia y la inseguridad es crucial para la formulación de diagnósticos precisos. Tales diagnósticos permiten no solamente identificar los síntomas sino también las causas estructurales de la violencia y facilitan el monitoreo riguroso de la efectividad de las iniciativas de AVR P.

- Los gobiernos locales deben promover la organización de un evento internacional sobre AVR P y la seguridad urbana en los próximos dos años, de manera que se pueda abogar por una cooperación ampliada entre los gobiernos locales y nacionales y por un mayor compromiso de las ciudades con respecto a los mecanismos internacionales, como la Declaración de Ginebra. Tal evento podría tener lugar durante el Foro Urbano Mundial en Italia 2012.

Notas

- 1 Investigadora e Investigador visitante del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) con sede en Bogotá. Nowak también trabaja como investigador asociado al Small Arms Survey. Este documento de política se basa, parcialmente, en reportes inéditos de Franz Vanderschueren y Martín Appiolaza, así como de Elkin Velásquez, preparados para el Secretariado de la Declaración de Ginebra (Vanderschueren y Appiolaza, Inédito; Velásquez, 2011).
- 2 Este documento usa el término ‘ciudad’ para hacer referencia a “áreas construidas o densamente pobladas que contienen la ciudad propiamente dicha,

los suburbios y áreas habitadas de manera continua”. (ONU-HABITAT, 2008b, p. 10).

- 3 Violencia armada, definida por el Secretariado de la Declaración de Ginebra, se entiende aquí 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” (Secretariado de la Declaración de Ginebra, 2008, p.2).

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.

En línea, disponible en: <http://www.martinappiolaza.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*. Secretariado 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 paper. Bogotá: Centro de recursos para el Análisis de los Conflictos.
- 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 (Secretariado de la Declaración de Ginebra) 2008. *Global Burden of Armed Violence*. Geneva: Geneva Declaration Secretariat.
- SDG (Secretariado 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 and 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. En línea, disponible 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. En línea, disponible en: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_level.xlsx>
- Vanderschueren, Franz y Martín Appiolaza. Inédito. *Seguridad incluyente, ciudades incluyentes*. Documento de Trabajo. Ginebra: Secretariado 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: Secretariado 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.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a todos aquellos que contribuyeron a este Documento. En primer lugar, Claudia Navas, Nicolás Chamat, Nicolás Alvarez y Alonso Tobón del Centro de Recursos para el Análisis de los Conflictos en Bogotá (CERAC) por su valiosa ayuda con la comprobación de hechos y la traducción y edición. Se agradece también el trabajo de supervisión y los comentarios de Jorge Restrepo de CERAC. Así mismo, se agradece la ayuda de los colegas del Small Arms Survey en Ginebra, incluyendo Tania Inowlocki por la edición, así como Luigi De Martino y Ana Alvazzi del Frate por sus comentarios y supervisión.

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. El grupo central de la Declaración está compuesto por catorce (14) Estados signatarios, quienes son responsables de dirigir el proceso y orientar su aplicación. Los miembros de este grupo central son: Brasil, Canadá, Colombia, Finlandia, Guatemala, Indonesia, Kenia, Marruecos, Holanda, Noruega, Filipinas, España, Suiza, Tailandia y Reino Unido. Se puede encontrar más información sobre el movimiento de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, sus actividades y publicaciones en el sitio web: www.genevadeclaration.org.

