

Capítulo 4

Análisis: aplicar la óptica de la violencia armada

Este capítulo trata:

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

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

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

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

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

4.1 Adaptar y combinar los métodos de análisis existentes

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

4.1.1 Hacer más sensibles a la RVA los instrumentos existentes

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4.1. Muchos diagnósticos, pero falta de coherencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Small Arms Survey, 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diagnósticos de gobernabilidad y de justicia penal

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

Instrumentos de encuesta

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Muggah *et al.*, 2008.

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

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

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

4.1.3 Herramientas de futuro y nuevas fuentes de datos

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

Dentro de estos métodos y herramientas están:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Ejemplos de herramientas para el análisis visual de las redes de trabajo, pueden encontrarse en: *AnalysNotebook* (12) www.i2.co.uk, *Visual Analytics* www.visualanalytics.com y *Palantir* www.palantirtech.com.

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Principios emergentes de buenas prácticas para los diagnósticos

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Consecuencias para el seguimiento y la evaluación

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

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

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

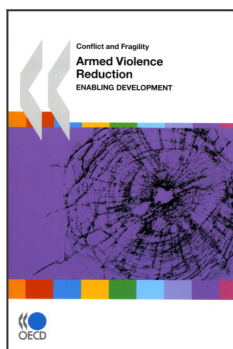
ser un buen reflejo de las perturbaciones sociales y económicas causadas por la violencia armada. Esto es cierto en territorios controlados por el crimen organizado o por los señores de la guerra, donde los índices de homicidios pueden de hecho disminuir a medida que se afianza el control sobre la población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

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

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

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

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



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), "Análisis: aplicar la óptica de la violencia armada", in *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264096172-7-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. 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 or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.