



Asamblea General

Distr. general
5 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 114 del programa provisional*

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada

Informe del Secretario General

Resumen

La violencia armada —el uso de las armas o la intención o amenaza de usarlas para causar heridas o muertes— adopta numerosas formas, desde la violencia política a la interpersonal pasando por la violencia delictiva, y ocurre en una gran variedad de contextos. Además de destruir vidas, la violencia armada daña también la infraestructura y los bienes, limita la prestación de servicios públicos, perjudica las inversiones en capital humano, social y económico y genera gastos improductivos en servicios de seguridad. La violencia armada entorpece el desarrollo y es un impedimento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el presente informe se estudian varios aspectos de la relación entre la violencia armada y el desarrollo. Los factores de riesgo y los efectos de la violencia armada suelen ser similares en los diversos contextos. La mayoría de los agresores y las víctimas de la violencia armada son hombres jóvenes. En ciertas situaciones —por ejemplo en algunos conflictos armados— las mujeres, las niñas y los niños son víctimas de graves formas de violencia sexual. Factores como la debilidad de las instituciones, las desigualdades económicas y horizontales sistémicas, la exclusión de las minorías, la desigualdad entre los géneros, la escasez de oportunidades educativas, el desempleo persistente, la delincuencia organizada y los mercados ilícitos, así como el fácil acceso a las armas de fuego, el alcohol y las drogas, son importantes para determinar la aparición, la duración y la gravedad de la violencia armada.

* A/64/150.



El sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los gobiernos nacionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil se han movilizado para prevenir y reducir la violencia armada mediante intervenciones basadas en datos empíricos, pero es necesario ampliar el alcance de la respuesta. Es preciso planificar, orientar y vigilar cuidadosamente las medidas encaminadas a prevenir y reducir la violencia armada. Entre las opciones programáticas están las intervenciones relacionadas con la prevención de conflictos y la consolidación de la paz y/o las intervenciones centradas en la demanda y los factores de riesgo a nivel individual, relacional y social.

En el informe se da especial importancia a la necesidad de afrontar los riesgos y las repercusiones de la violencia armada y el subdesarrollo. Esto conlleva el cumplimiento de las convenciones y los acuerdos existentes en relación con la violencia armada y el desarrollo; el aumento de la eficacia de las políticas de prevención y reducción de la violencia armada mediante inversiones en la recopilación, el análisis y el uso de datos; el refuerzo de las capacidades de diagnosticar, formular estrategias y ejecutar programas; el establecimiento de objetivos, metas e indicadores medibles para la prevención y la reducción de la violencia armada; el establecimiento de alianzas dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre este y las organizaciones regionales, las autoridades nacionales y la sociedad civil para asegurar la coherencia de sus políticas y programas; el incremento de los recursos destinados a la prevención y la reducción de la violencia armada; y el fomento de acciones internacionales de mayor escala.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. La violencia armada y el desarrollo	4
III. Respuestas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas	10
IV. Mejoramiento de las políticas, los programas y la coordinación	14
V. Observaciones y recomendaciones	19

I. Introducción

1. En el párrafo 2 de su resolución 63/23, la Asamblea General pidió al Secretario General que solicitara a los Estados Miembros su opinión sobre la interrelación de la violencia armada y el desarrollo, y, en estrecha consulta con los organismos, fondos y programas competentes del sistema de las Naciones Unidas y los tres centros regionales de las Naciones Unidas para la paz y el desarme¹, le presentara un informe al respecto en su sexagésimo cuarto período de sesiones. El presente informe responde a dicha petición. Por otra parte, 33 Estados Miembros y dos organizaciones de la sociedad civil han presentado sus opiniones sobre la relación entre la violencia armada y el desarrollo en respuesta a la solicitud contenida en la resolución².

2. La violencia armada tiene un efecto negativo en el desarrollo humano, social, político y económico. Cuando está asociada con conflictos, provoca desplazamientos forzosos, destruye la infraestructura y el capital social y humano y deja cicatrices duraderas que repercuten a largo plazo en las actividades de reconstrucción y reconciliación. Cuando está asociada con actividades delictivas de gran escala, puede minar las instituciones del Estado, sembrar el miedo y la inseguridad y contribuir a crear un clima de impunidad. Contribuye a los delitos transnacionales como la trata de personas y el tráfico de drogas, armas y otros artículos ilegales y se sustenta en ellos. Cuando está asociada con la violencia interpersonal o de género puede destruir el tejido familiar y comunitario y dejar profundas cicatrices psicológicas y físicas en los supervivientes y las víctimas. En todos los casos, la violencia armada tiene efectos negativos que van más allá del dolor y el sufrimiento de las víctimas y los supervivientes inmediatos.

3. La violencia armada debilita también la paz y la seguridad. En los países afectados seriamente por la violencia, esta puede poner en peligro la estabilidad política, socavar el estado de derecho y entorpecer el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Cumbre Mundial 2005 los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocieron que “el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros” (A/60/1). La cuestión de la violencia armada es motivo de preocupación para todos los Estados Miembros, pues el Estado tiene el deber primordial de dar seguridad a sus ciudadanos y promover el respeto y la observancia de los derechos humanos. La violencia armada, sea de carácter político, delictivo o interpersonal, desafía al Estado y debilita los lazos de unión entre los Estados y sus ciudadanos.

4. Varios Estados Miembros y una amplia gama de instituciones del sistema de las Naciones Unidas han reconocido el impacto negativo de la violencia armada en el desarrollo. En las observaciones presentadas por los Estados y en las informaciones recopiladas para preparar el presente informe se advierte claramente que muchos Estados Miembros, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil participan activamente en actividades de prevención y reducción de

¹ Se establecieron tres centros regionales para la paz y el desarme en la Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría con el mandato de asistir a los Estados Miembros de sus respectivas regiones en la realización de actividades relacionadas con la paz y el desarme, en cooperación con las organizaciones regionales y subregionales competentes.

² Las opiniones de los Estados Miembros pueden consultarse en <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV-Member States Views>.

la violencia armada. Es preciso apoyar estos esfuerzos por configurar formas integradas de políticas y programas de prevención o reducción de la violencia a fin de mejorar las posibilidades de desarrollo humano, económico, social y político. Para dar respuestas prácticas a la violencia armada será necesaria la cooperación entre los organismos y las organizaciones y dentro de ellos, así como la ejecución de políticas y programas innovadores que vinculen a las organizaciones internacionales y regionales, los gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil. El presente informe pretende reforzar y potenciar dichas iniciativas.

II. La violencia armada y el desarrollo

5. Los seis organismos de las Naciones Unidas que colaboran en el Programa de Prevención de la Violencia Armada³ han adoptado la siguiente definición de violencia armada: el uso intencionado de la fuerza física mediante las armas, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona, un grupo, una comunidad o un Estado, que causa pérdidas, lesiones, muerte y/o perjuicios psicosociales a una o más personas y puede menoscabar la seguridad y los logros y las perspectivas de desarrollo de una comunidad, un país o una región⁴. Esta definición se basa en la definición de violencia aprobada unánimemente por la Asamblea Mundial de la Salud⁵.

6. El Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y la violencia armada para proteger y salvaguardar a su población e instituciones, de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales y los principios humanitarios y de derechos humanos. El Estado tiene además la responsabilidad de determinar en qué circunstancias pueden las personas usar la fuerza y la violencia armada legalmente, así como de asegurar el respeto y la observancia plenos de las normas jurídicas internacionales y nacionales sobre el uso de la fuerza y la violencia armada⁶.

³ El Programa de Prevención de la Violencia Armada es un programa conjunto de las Naciones Unidas cuyo fin es configurar un enfoque de la violencia armada y su prevención más coherente y basado en datos empíricos. Entró en vigor en 2006 como proyecto de colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). La segunda fase es una iniciativa conjunta entre el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la OMS.

⁴ Para otras definiciones similares, véase: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Armed Violence Reduction: Enabling Development* (París: OECD, 2009), pág. 28, que define la violencia armada como el uso o la amenaza del uso de armas para causar lesiones, muerte o perjuicios psicosociales, que mina el desarrollo; o Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo, *Armed Violence Prevention and Reduction: A Challenge for Achieving the Millennium Development Goals*, documento de antecedentes (Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2008), pág. 10, donde se define como el uso intencionado e ilegítimo de la fuerza (en forma de amenaza o directamente) con armas o explosivos contra una persona, un grupo, una comunidad o un Estado, que menoscaba la seguridad de las personas y/o el desarrollo sostenible.

⁵ WHA56.24.

⁶ Dichos principios están reflejados, por ejemplo, en los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (aprobados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente).

7. El carácter cambiante de la violencia armada a lo largo de las tres últimas décadas —incluidas muchas situaciones en que las Naciones Unidas han participado activamente en operaciones de paz, reconstrucción posterior al conflicto o asistencia para el desarrollo— ha desdibujado la línea divisoria entre conflicto armado y delito y entre la violencia por motivos políticos y la violencia por razones económicas. Las guerras por motivos económicos, la proliferación de redes regionales de bandas delictivas transnacionales organizadas y de grupos armados no estatales, y la persistencia de niveles elevados de violencia interpersonal en situaciones posteriores a los conflictos y también en entornos en que no ha habido conflictos hacen que a menudo sea difícil distinguir con claridad los distintos tipos de violencia en la práctica y de modo analítico.

8. En varias regiones la acumulación excesiva de armas pequeñas ha sido decisiva para el surgimiento, la gravedad y la duración de la violencia armada y de sus consecuencias negativas. Por ser fáciles de conseguir y de usar, las armas de fuego son las herramientas más utilizadas en los conflictos armados y en la violencia delictiva e interpersonal en entornos donde no hay conflictos. Hasta un 60% de las muertes violentas en el mundo, tanto en situaciones de conflicto como en las que no son de conflicto, son atribuibles a las armas de fuego⁷. Esta relación entre las armas pequeñas, la violencia armada y el desarrollo se ha mencionado explícitamente en algunas resoluciones de la Asamblea General (por ejemplo, en la resolución 60/68) y en el informe de 2008 sobre las armas pequeñas presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad (S/2008/258).

9. Además de los especialistas en violencia y conflictos, también los economistas, expertos en salud pública, criminólogos, geógrafos urbanos y otros han comenzado a observar detenidamente la dinámica de la violencia armada y las relaciones entre violencia armada y desarrollo. Han determinado que la violencia armada suele concentrarse en ciertas zonas geográficas y en ciertos grupos sociales. Puede suceder que algunas zonas de un país o una ciudad funcionen con normalidad mientras otras tienen niveles elevados y crónicos de violencia armada. Las regiones periféricas, marginales y abandonadas, como las zonas fronterizas y los barrios de tugurios, suelen ser vulnerables al florecimiento de estructuras de poder extraoficiales y depredadoras basadas en la fuerza y la violencia.

10. Las distintas formas de violencia pueden estar vinculadas por relaciones causales y reforzarse mutuamente en un círculo vicioso. La alta incidencia de casos de violencia de género⁸, en particular la violencia sexual, en algunas zonas de conflicto pone de relieve que la violencia asociada con los conflictos armados a menudo rebasa el ámbito de los combatientes y se convierte en violencia contra los civiles⁹. Los altos niveles de violencia criminal registrados en situaciones posteriores a los conflictos también ponen de relieve el hecho de que esos conflictos pueden ser impedimentos duraderos de la reconstrucción, la paz y la seguridad. Si bien es necesario responder a las diferentes formas de violencia mediante políticas y

⁷ *The Global Burden of Armed Violence* (Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2008), pág. 75.

⁸ Se puede encontrar una definición en los artículos 1 y 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General).

⁹ Véanse las resoluciones 1820 (2008) y 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre “la mujer, la paz y la seguridad”. En 2007 las Naciones Unidas también pusieron en marcha la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, aunando los esfuerzos de 12 organismos de las Naciones Unidas que trabajan en este ámbito.

programas centrados en factores de riesgo y de protección específicos, es importante no tratar las diversas formas de violencia de manera aislada. Los enfoques fragmentarios pueden entorpecer la formulación de estrategias amplias para la prevención y la reducción de la violencia armada y dificultar el establecimiento de políticas internacionales, regionales, nacionales y locales más coherentes.

11. El concepto de violencia armada comprende la violencia que ocurre durante y después de los conflictos, la violencia delictiva y la interpersonal, incluida la violencia de género. Abarca un ámbito más amplio que la prevención de conflictos e incluye estrategias y enfoques relacionados con la consolidación de la paz, el desarrollo, la salud pública y la justicia penal. Afecta a participantes en comunidades relacionadas con el desarme, el desarrollo, la seguridad urbana, la salud pública, la prevención de conflictos, la justicia penal y el estado de derecho, el género y el niño, la lucha antiterrorista y los derechos humanos. La Asamblea General reconoce estos vínculos en su resolución 63/23.

La violencia armada y el desarrollo

12. Cada vez se reconocen más ampliamente las complejas relaciones entre la violencia armada y el subdesarrollo y el hecho de que la violencia armada es al mismo tiempo causa y consecuencia de este último. Tanto en las sociedades azotadas por conflictos armados, violencia delictiva o violencia interpersonal, la violencia armada generalizada puede obstaculizar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para poder prestar asistencia a las sociedades en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es indispensable recopilar datos concretos sobre cómo y cuándo la violencia armada menoscaba las perspectivas de desarrollo, así como sobre las estrategias eficaces para la prevención y la reducción de la violencia.

13. Los niveles de violencia armada delictiva y no ligada a los conflictos se han reducido en muchas regiones en desarrollo en las últimas décadas, y esto sugiere que el desarrollo social, económico y político fortalece gradualmente las instituciones del Estado y conlleva un aumento de la seguridad pública. Sin embargo, en los últimos 20 años la violencia ha aumentado en algunos Estados y regiones donde el desarrollo económico y social estaba progresando, lo que ha puesto de relieve que la violencia armada tiene su propia dinámica y debe ser tratada como una cuestión de política pública por derecho propio.

14. Actualmente, muchos Estados se ven atrapados en la llamada “trampa del conflicto”, donde la violencia armada y la inseguridad constantes paralizan las perspectivas de desarrollo¹⁰. Muchos de los países más pobres del mundo están inmersos en conflictos armados o saliendo de ellos, la mayoría en África¹¹. Muchos Estados que no se encuentran en situaciones de conflicto se ven también presos en una “trampa del conflicto” equivalente, con altos niveles de delincuencia organizada y violencia interpersonal y la inseguridad consiguiente, que acarrearán altos costos para sus frágiles instituciones estatales, inhiben las inversiones y ocasionan gastos improductivos en seguridad y orden público para las familias, las comunidades y los

¹⁰ Paul Collier y otros, *Guerra Civil y políticas de desarrollo: cómo escapar de la trampa del conflicto* (Washington: Banco Mundial y Oxford University Press, 2003).

¹¹ Al menos 13 de los 20 Estados que se encuentran en la parte baja del índice de desarrollo humano están inmersos en conflictos o saliendo de ellos. Véase el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008* (<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008>).

gobiernos¹². Hay altos niveles de violencia homicida y delincuencia concentrados en varios países de ingresos bajos y medianos, especialmente en zonas de América Latina y el Caribe y de África.

Los costos y las consecuencias de la violencia armada

15. Las consecuencias socioeconómicas y humanas de la violencia armada son de largo alcance. Más de 540.000 hombres, mujeres y niños mueren cada año por causa de la violencia, la inmensa mayoría en países no afectados por la guerra pero sí por altos niveles de violencia interpersonal, que incluye a veces pandillas organizadas o grupos armados¹³. Muchos otros mueren por consecuencias indirectas de la violencia, como la mortalidad prematura causada por el desplazamiento y la pérdida del acceso a los alimentos, el agua, la atención sanitaria básica y otras necesidades básicas.

16. Gran parte de los muertos y heridos, en su mayoría hombres jóvenes, están en la cumbre de su vida productiva. La violencia armada tiene así un gran costo socioeconómico, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos y en los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad.

17. Además de causar heridas y muertes, la violencia armada traumatiza a las personas y a las comunidades. Estas consecuencias, aunque no evidentes a primera vista, tienen un impacto real y negativo en las perspectivas y los procesos de reconciliación y reconstrucción, dentro de las comunidades y entre ellas¹⁴.

18. La violencia armada afecta también negativamente a la economía. Los países afectados por la guerra sufren una reducción media en su tasa de crecimiento económico anual de cerca del 2% del producto interno bruto (PIB) y las tasas bajas de crecimiento persisten después del fin del conflicto. Además, el costo que la violencia no ligada a los conflictos tiene para las sociedades de todo el mundo, considerado como pérdidas de productividad debidas a muertes prematuras, puede ascender a 160.000 millones de dólares al año¹⁵.

19. La violencia armada también tiene consecuencias económicas negativas más amplias en toda la sociedad. Destruye vidas y bienes, disminuye las posibilidades de inversión local y extranjera y contribuye a la pérdida de conocimientos esenciales para las sociedades a causa de la migración del capital humano. Conlleva gastos excesivos e improductivos en servicios policiales y de seguridad. No se puede insistir demasiado en las repercusiones que los niveles altos de violencia armada tienen en las economías nacionales. De hecho, pueden alcanzar varios puntos porcentuales del PIB al año¹⁶.

20. La violencia armada es un problema de seguridad nacional e internacional y tiene dimensiones regionales y transnacionales. Puede rebasar las fronteras

¹² Véase *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, informe núm. 37820, informe conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Washington: Banco Mundial, 2007).

¹³ *The Global Burden of Armed Violence*, pág. 2.

¹⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja e Ipsos, *Our World, Your Move: Views from the Field* (Ginebra: ICRC/Ipsos, 2009).

¹⁵ *The Global Burden of Armed Violence*, pág. 89.

¹⁶ "Making Societies more Resilient to Violence", Equipo sobre conflicto, delincuencia y violencia, Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial (Washington: 2009).

territoriales y desencadenar desplazamientos de población de gran escala, como se ha visto en los enfrentamientos entre grupos pastoriles rivales o bandas de delincuentes que trafican armas entre países. Las organizaciones delictivas internacionales, los grupos de diáspora y las redes terroristas también pueden incidir directamente en la dinámica local de la violencia armada.

21. La violencia armada tiene un importante componente de género, tanto en lo que respecta a sus causas como a sus consecuencias. En todas las sociedades afectadas, tanto los agresores como las víctimas inmediatas de la violencia suelen ser hombres jóvenes. La violencia está muy enraizada en normas socioculturales no equitativas y en estructuras relacionales de desigualdad entre las mujeres y los hombres. El componente de género de la violencia armada debe tenerse en cuenta al formular medidas y programas de respuesta a la violencia. Si no se toman en consideración los aspectos de la violencia armada relativos al género, incluidos los roles sociales masculinos que a menudo apuntalan la violencia armada y la subordinación estructural de la mujer y la niña en la sociedad en general, es posible que no se preste la atención debida a algunas de las principales causas profundas de la violencia armada y a las diferentes repercusiones que tiene en las niñas, los niños, las mujeres y los hombres.

22. Con frecuencia el conflicto armado o la exposición a la violencia tiene una influencia importante en las identidades de género. El desmoronamiento de las normas sociales relativas a la protección de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables a veces ha dado paso a una cultura de violencia generalizada contra los más vulnerables.

23. Aunque los adolescentes mayores y los hombres jóvenes son quizá las víctimas directas más destacadas, las mujeres, los niños preadolescentes y las niñas también son víctimas directas e indirectas de la violencia armada. En sus resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008), el Consejo de Seguridad ha subrayado que la violencia de género, especialmente la violencia sexual, está muy extendida en muchas zonas de conflicto y que los agresores raramente comparecen ante la justicia. Con frecuencia la victimización de las mujeres y los niños a través de la violencia de género, que incluye la violación, la violencia doméstica y la explotación sexual, no está suficientemente documentada, pero es una consecuencia importante de la violencia armada. El impacto de la violencia a menudo se deja sentir en la familia, donde los niños y las mujeres tienen que asumir la función de cuidadores de las víctimas o convertirse de hecho en cabezas de familia. En situaciones en que es para ellos más difícil acceder a los medios de subsistencia, las mujeres y los niños luchan por mantener a sus familias y con frecuencia caen en una pobreza más profunda, que a veces llega a afectar a la generación siguiente.

24. La presencia y persistencia de la violencia armada suele indicar deficiencias de la seguridad pública, del estado de derecho y de las medidas de prevención eficaces. La existencia de niveles elevados de violencia armada colectiva es signo de una situación frágil en la que el Estado no tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza en su territorio, o se excede en su uso para acallar las disensiones o combatir el delito. En algunos contextos, los civiles han manifestado que se sienten más protegidos por grupos armados extraoficiales que por las autoridades públicas, pero la falta de provisión imparcial de servicios gubernamentales, incluida la protección básica ante la inseguridad, debería considerarse un problema obvio en cualquier región.

Factores de riesgo de la violencia

25. La mayoría de las situaciones de violencia armada comparten ciertos factores de riesgo. Las medidas y programas de prevención y reducción de la violencia armada deben tener en cuenta el contexto específico en que dicha violencia ocurre, pero también pueden sustentarse en una base amplia de datos empíricos relativos a estos factores de riesgo. Es esencial comprender los factores de riesgo que impulsan la violencia para formular y aplicar estrategias eficaces de prevención y reducción de la violencia. Es especialmente importante documentar y analizar los factores de riesgo y de resiliencia claves que condicionan el surgimiento y la duración de la violencia armada.

26. Entre los factores de riesgo que pueden aumentar las probabilidades y la gravedad de la violencia armada a nivel comunitario y social están las desigualdades sociales, políticas y económicas; la exclusión sistemática de grupos minoritarios; la persistencia del desempleo y el subempleo; la percepción de privaciones o agravios económicos; la escasez de recursos y la competencia para obtenerlos; el fácil acceso a los narcóticos y las armas de fuego; y los reveses económicos repentinos. Factores como la escasez de oportunidades educativas y laborales en zonas con una tasa de natalidad alta y sostenida, la infiltración de la delincuencia organizada y los mercados ilícitos en la sociedad y la desigualdad entre los géneros pueden acentuar los riesgos¹⁷.

27. Las estructuras de gobernanza débiles pueden ser también factores de riesgo, por ejemplo la ineficacia del sistema de justicia penal, la existencia de altos niveles de impunidad, la falta de seguridad pública, la corrupción, el uso generalizado o excesivo de la fuerza por las instituciones del Estado, la prestación de insuficientes servicios, la inversión limitada en políticas y programas sociales u otras deficiencias que ponen en peligro la gobernanza eficaz.

28. Al nivel interpersonal e individual, entre los factores de riesgo se cuentan las influencias negativas, entre ellas las pandillas, las imágenes violentas de la masculinidad y el poder, la cohesión familiar débil, el fracaso escolar, el sentimiento de desempoderamiento y desesperación y la exposición previa a la violencia. Estos factores de riesgo están presentes en grados diversos en diferentes regiones del mundo, pero pueden exacerbarse en los Estados frágiles donde los mecanismos de solución de conflictos son débiles, los niveles de confianza en las instituciones son bajos y la prestación de los servicios de seguridad, justicia y protección social es inadecuada. Estos factores de riesgo erosionan la confianza, las normas y las redes que contribuyen habitualmente a la seguridad de la sociedad.

29. Frente a los factores de riesgo de la violencia armada, en la otra parte de la ecuación está la resiliencia de los individuos y las comunidades. La resiliencia es la capacidad de los individuos y las comunidades para superar la adversidad y responder ante el riesgo de una forma positiva que permite que prosperen modalidades positivas de desarrollo e interacción social, política y económica. Los factores de resiliencia, entre ellos el respeto del estado de derecho, la cohesión familiar, el sentimiento de vinculación social y el apego a las instituciones sociales,

¹⁷ Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Michael Shifter, *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington: IADB, 1999); *Small Arms Survey 2008; Risk and Resilience* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

la participación en asociaciones comunitarias y la existencia de servicios sociales, son esenciales para que los hogares y las comunidades tengan la capacidad de evitar o superar la violencia armada.

Prevención y reducción de la violencia armada

30. Del mismo modo que no hay una causa única para la violencia, tampoco hay una solución única. En los programas de prevención y reducción de la violencia armada es necesario tener en cuenta un amplio abanico de factores de riesgo y de resiliencia y obtener la participación de todos los interesados. Actualmente suelen ser las instituciones militares y policiales, los organismos públicos de salud y educación o una gama de organizaciones de la sociedad civil centradas en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz, la justicia de transición y el desarrollo de la comunidad las que se ocupan de contener y reducir la violencia armada. Sin embargo, los programas no siempre se diseñan sobre la base de un diagnóstico sólido del problema o una reunión amplia de datos sobre lo que resulta y lo que no resulta eficaz.

III. Respuestas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas

31. Hay varios convenios y acuerdos internacionales que abordan diferentes aspectos de la violencia armada. Algunos se centran en el control de la disponibilidad de armas pequeñas y armas ligeras ilícitas y otros hacen hincapié en la lucha contra el terrorismo, la fiscalización de estupefacientes y la protección de los derechos humanos y de los grupos vulnerables. Entre los instrumentos importantes figuran el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en adelante “Protocolo sobre armas de fuego”; el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos en adelante “Programa de Acción”; las resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud relativas a la prevención de la violencia; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; las dos convenciones y el convenio sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas; los convenios y protocolos universales contra el terrorismo; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los convenios sobre derechos de las mujeres y los niños; las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad; el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

32. En la lucha contra la violencia armada, especialmente la que afecta a las poblaciones vulnerables durante y después de un conflicto, las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz deberían incluir la reducción de la violencia armada como un objetivo prioritario, según se destaca, por ejemplo, en el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después a los conflictos (A/63/881-S/2009/304). El mantenimiento y la consolidación de la paz exigen una amplia gama de intervenciones destinadas a romper efectivamente la doble trampa del conflicto y la violencia. Esas

intervenciones incluyen el despliegue eficaz de fuerzas de mantenimiento de la paz, el desarme, la desmovilización y reintegración de los excombatientes, la instauración del estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad; y, a largo plazo, los trabajos de reconstrucción y rehabilitación, incluido el establecimiento de un entorno propicio para la prestación de servicios públicos, la actividad económica y las oportunidades de empleo, así como la inversión en mecanismos descentralizados para la solución de controversias que puedan ayudar a prevenir la violencia armada.

33. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se presta particular atención al establecimiento de metas e indicadores precisos para reducir el subdesarrollo y, se abordan al mismo tiempo factores de riesgo relacionados frecuentemente con el estallido y la gravedad de la violencia armada. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se refieren explícitamente a los vínculos entre la violencia armada y el desarrollo, pero ofrecen puntos de partida para su consideración por los organismos de desarrollo. Los objetivos orientados a reducir la pobreza, asegurar la salud materna y promover la educación están relacionados con iniciativas eficaces de prevención y reducción de la violencia armada. No obstante, aunque la Declaración del Milenio incluye un capítulo sobre paz y seguridad, que en términos generales concierne a la prevención y reducción de la violencia armada y la inseguridad, no hay ningún Objetivos de Desarrollo del Milenio referido específicamente a los conflictos, la violencia y la inseguridad.

34. En el plano programático, el sistema de las Naciones Unidas ha abordado con frecuencia la violencia armada desde sus distintas esferas de especialización. Por ejemplo, algunos asociados de las Naciones Unidas han centrado su atención en el control de las armas pequeñas y la promoción de estrategias y planes de prevención del delito, de conformidad con las pautas y normas de las Naciones Unidas, y otros han trabajado con niños y jóvenes en cuestiones relativas a la prevención de la violencia y las lesiones o en el marco de la planificación urbana¹⁸. Los tres centros regionales de las Naciones Unidas para la paz y el desarme han colaborado con los asociados para traducir las medidas globales relativas a la paz y la reducción de la violencia en iniciativas regionales, subregionales y nacionales. Si bien algunas de estas experiencias han proporcionado a los organismos de las Naciones Unidas importantes conocimientos especializados y enseñanzas, aún queda mucho por hacer para transformar las enseñanzas adquiridas en prácticas óptimas y programas concretos, y facilitar su repetición en otros países y contextos.

35. El Programa para la Prevención de la Violencia Armada es un ejemplo destacado de enfoque de colaboración en el sistema de las Naciones Unidas en lo concerniente a prevención y reducción de la violencia armada. Los objetivos de este Programa consisten en fortalecer la capacidad nacional para reducir y prevenir la violencia armada y la demanda de armas pequeñas en determinados países; elaborar políticas y estrategias reforzadas para abordar la violencia armada en los ámbitos local, nacional y mundial; y desarrollar las prácticas óptimas y las enseñanzas adquiridas en materia de prevención de la violencia, sobre la base de evaluaciones

¹⁸ Entre esas organizaciones se incluyen el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), ONU-Hábitat y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que han estado trabajando para adquirir un mejor conocimiento de los factores municipales, locales y culturales que determinan la violencia, a fin de ayudar a otros organismos a elaborar intervenciones más eficaces.

rigurosas¹⁹. El Programa ha proporcionado importantes enseñanzas para orientar el desarrollo de respuestas normativas internacionales a la violencia armada y ha puesto de relieve la necesidad de promover el sentido de responsabilidad y liderazgo a nivel nacional y local en las iniciativas de reducción de la violencia armada; la conveniencia de adoptar enfoques integrados en todas las instancias de gobierno, que abarquen diferentes niveles gubernamentales, sectores y organismos; la importancia de una evaluación y un seguimiento rigurosos y una programación basada en datos probatorios; y la necesidad de una participación activa de la sociedad civil y los grupos comunitarios, así como de las principales partes interesadas.

36. Las instituciones financieras internacionales también han adquirido una experiencia considerable en materia de prevención y reducción de la violencia armada y han reconocido la importancia de promover el desarrollo mediante la prevención y reducción de la violencia armada. El Banco Mundial ha establecido una dependencia de prevención de conflictos, delitos y violencia en apoyo de su labor destinada a fortalecer la capacidad de resistencia de los Estados y las sociedades ante la violencia armada. Muchas de esas intervenciones refuerzan específicamente los mecanismos nacionales y municipales de diagnóstico, planificación y desarrollo de la capacidad orientados a reducir la violencia colectiva e interpersonal.

37. Algunos Estados Miembros han llevado a cabo una serie de intervenciones con el fin de prevenir la violencia armada. Muchos gobiernos han preferido realizar actividades orientadas a la aplicación de la ley mediante firmes medidas militares y policiales y legislación punitiva. En otros entornos se han desarrollado actividades de prevención centradas tanto en los incentivos como en los castigos y la disuasión. Las actividades más fructíferas tienden a combinar medidas orientadas a la aplicación de la ley (por ejemplo el mejoramiento de la actuación policial) con programas voluntarios basados en la prevención (entre ellos los destinados a ayudar a los jóvenes a mantenerse al margen de las pandillas) que abordan los riesgos estructurales e inminentes y refuerzan la capacidad de resistencia de las personas y las comunidades ante la violencia armada.

38. Por otra parte, los países donantes se han congregado en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con el fin de adoptar un enfoque común de la prevención y la reducción de la violencia armada²⁰. El informe del Comité de la OCDE sobre la reducción de la violencia armada pone de relieve los vínculos entre conflicto y delito, los crecientes retos que plantea el aumento de la población joven en los países en desarrollo y los retos para la seguridad que se superponen en los planos local y global. Estos esfuerzos dejan entrever el surgimiento de un conjunto cada vez mayor de normas y prácticas que los principales agentes en la esfera del desarrollo están adoptando para orientar sus inversiones en políticas y programas de prevención y reducción de la violencia armada.

39. En su informe de 2008 al Consejo de Seguridad sobre armas pequeñas (S/2008/258), el Secretario General acogió con beneplácito la iniciativa de la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo de enfrentar de manera eficaz el flagelo de la violencia armada con el fin de aumentar las

¹⁹ Véase www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/en.

²⁰ *Armed Violence Reduction: Enabling Development*.

perspectivas de lograr el desarrollo sostenible en los planos global, regional y nacional. La Declaración de Ginebra, que en la actualidad cuenta con el apoyo de 108 Estados, reconoce que los desafíos planteados por la violencia armada constituyen un obstáculo importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²¹. Como reflejo del proceso orientado al logro de los ODM, la Declaración compromete a sus signatarios a alcanzar reducciones cuantificables de la carga que supone la violencia armada en el mundo, para 2015.

40. El proceso de la Declaración de Ginebra aboga por la adopción de un enfoque integrado de la violencia armada y el desarrollo y refleja una alianza de colaboración novedosa entre los Estados donantes y los países en desarrollo, entre la sociedad civil y los gobiernos, y entre los profesionales de las esferas de seguridad y desarrollo. Este proceso está concebido en torno a tres pilares, a saber: promoción, difusión y coordinación; mensurabilidad y seguimiento; y programación práctica.

41. En sus respuestas a la solicitud de opiniones sobre la relación entre la violencia armada y el desarrollo, algunos Estados Miembros destacaron puntos de partida cruciales para combatir la violencia armada. La mayor parte de las respuestas señalaban las relaciones entre la disponibilidad de armas y la violencia armada, y la proliferación descontrolada y el abuso de armas pequeñas y armas ligeras como un factor clave que propicia la violencia armada. Muchos Estados indicaron que habían adoptado medidas para poner en práctica el Programa de Acción y, por consiguiente, reconocieron la idoneidad de ese instrumento para la realización de sus actividades de prevención y reducción de la violencia armada. Algunas respuestas de los Estados Miembros ponían de relieve las amenazas planteadas por los Estados más vulnerables y los conflictos armados, la importancia de prevenir los riesgos y las causas profundas de la violencia armada y, en particular, los efectos negativos de la violencia armada relacionada con conflictos en las perspectivas de desarrollo, consolidación de la paz y reconstrucción.

42. Algunas respuestas se referían específicamente a los efectos negativos de la violencia armada sobre las perspectivas para el logro de los ODM y al enorme costo humano y económico relacionado con la violencia armada, que reafirma la necesidad de incorporar la cuestión de la violencia armada en el proceso de examen de los ODM, como se observa más adelante.

43. En sus respuestas, los Estados Miembros presentaron medidas prácticas y oportunidades para prevenir y reducir la violencia armada. Los Estados hicieron hincapié en la conveniencia de dirigir la atención hacia las áreas y los grupos de “alto riesgo”; asegurar que las estrategias se relacionen estrechamente con los planes de las autoridades nacionales y locales; y controlar y reglamentar los instrumentos relacionados con la violencia. Además, señalaron la importancia de reformar el sector de la seguridad y la justicia a fin de que las instituciones del Estado presten servicios de policía y de seguridad eficaces.

44. Algunos Estados Miembros, a veces en colaboración con órganos regionales, están combatiendo con eficacia la violencia armada en los ámbitos nacional y subnacional, tanto en las ciudades como en las áreas rurales. Varios Estados adoptaron enfoques que abarcan a todas las instancias gubernamentales para afrontar los riesgos y las consecuencias de la violencia armada, mediante una combinación de conocimientos especializados en materia judicial, policial, de

²¹ Véase www.genevadeclaration.org.

desarrollo y de resolución de conflictos. En algunos casos, los gobiernos habían incorporado las prioridades concernientes a prevención y reducción de la violencia en las estrategias nacionales de desarrollo y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, a fin de asegurar que los principales factores de riesgo que propician a la violencia armada se tengan en cuenta en las estrategias, los planes y los presupuestos pertinentes. Se debería alentar la intensificación de estos esfuerzos.

45. Una amplia gama de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales de sectores relacionados con el desarrollo, la asistencia humanitaria, la salud pública, la consolidación de la paz y los derechos humanos también están adoptando un enfoque dinámico respecto de la prevención y reducción de la violencia armada. En lo concerniente a prevención y reducción de la violencia armada, y las organizaciones de la sociedad civil están incorporando criterios basados en el desarrollo, y haciendo hincapié en la modificación de los factores de riesgo mediante la educación y las oportunidades de empleo para los jóvenes, la seguridad y el diseño urbanos, la limitación del acceso al alcohol y a medios letales, el mejoramiento de las relaciones en el ámbito familiar y la ampliación del acceso a servicios básicos como el agua, la salud y la educación para los grupos vulnerables y de alto riesgo²². Muchos de estos trabajos están en sus fases iniciales y es preciso intensificarlos y armonizarlos para prestar apoyo eficaz a las sociedades afectadas en su lucha contra la violencia armada. En el plano nacional, algunos gobiernos han puesto en marcha esfuerzos encomiables para colaborar con la sociedad civil a fin de fortalecer la vigilancia comunitaria, trabajar con los grupos marginados de la sociedad e invertir en escolarización y oportunidades de empleo con miras a proporcionar alternativas alejadas de cualquier entorno delictivo.

IV. Mejoramiento de las políticas, los programas y la coordinación

46. Debido a su complejidad, la programación para el desarrollo en situaciones de violencia armada o de lucha contra esa violencia enfrenta una serie de desafíos. Dado que esta esfera de actividades es relativamente nueva, la programación eficaz exige una evaluación minuciosa y basada en datos de la dinámica de la violencia armada, a saber: los factores de riesgo y de protección que determinan su estallido, duración y terminación. Sólo mediante un análisis claro de los factores desencadenantes de la violencia, así como del perfil y las motivaciones de sus autores y el funcionamiento del marco institucional, se pueden elaborar y adaptar apropiadamente intervenciones eficaces.

47. En los últimos años, los especialistas en materia de desarrollo han abogado por enfoques que tengan en cuenta factores de seguridad durante la elaboración de normas y programas en situaciones frágiles y posteriores a un conflicto. La adopción de un enfoque equivalente respecto de los factores de la violencia armada podría ser útil al abordar la función de prevención y reducción de la violencia interpersonal con miras a promover el desarrollo²³. Esto alentaría a los

²² Véase, por ejemplo, la respuesta de una organización de la sociedad civil titulada “Advancing the Agenda on Armed Violence”, 2009, en (www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV-NGOVIENS/AVD_NGO_submission.pdf).

²³ Armed Violence Reduction, págs. 49 a 58.

profesionales del desarrollo en diferentes contextos a identificar las partes involucradas en la perpetración de actos de violencia, los puntos fuertes o débiles de la comunidad y las instituciones públicas que facilitan o previenen la violencia, la disponibilidad y las fuentes de abastecimiento de armas utilizadas en actos de violencia, y el carácter específico de los grupos afectados por la violencia armada.

48. Los enfoques orientados específicamente a los conflictos se pueden adaptar fácilmente a otras situaciones, incluidas las caracterizadas por niveles elevados de violencia interpersonal y delictiva. Esta programación requiere constantemente las aportaciones y los enfoques de los agentes y beneficiarios locales. Además, el diagnóstico y el análisis precoces pueden contribuir a asegurar la adopción de medidas apropiadas y eficaces de prevención y reducción de la violencia armada.

49. Los enfoques para prevenir y reducir la violencia armada abarcan numerosos sectores y se basan en diversas disciplinas. No es inusual encontrar intervenciones eficaces financiadas por donantes para el desarrollo y por el sector privado, facilitadas por un conjunto de departamentos del sector público y ejecutadas por organizaciones de salud pública, instituciones policiales y judiciales y numerosos organismos no gubernamentales y expertos en ciencias sociales. La complejidad de la violencia armada en situaciones de guerra y de otra índole, así como la influencia de factores globales, nacionales y locales, implica que la reducción de la violencia en pro del desarrollo exige un enfoque multisectorial y multidisciplinario y un elevado nivel de comunicación e interacción, así como la intensificación de los enfoques de eficacia probada, ya sea en lo que respecta a la prevención de la violencia armada o a la reducción de sus factores de riesgo.

50. Debería alentarse a los Estados Miembros a elaborar y aplicar estrategias intersectoriales nacionales y municipales en las que participarán todas las instituciones pertinentes, con el fin de combatir la violencia armada y mejorar las perspectivas de desarrollo. La participación de las entidades competentes del sector privado, la sociedad civil y los centros de investigación es igualmente importante para asegurar la orientación, el seguimiento y la evaluación eficaces de esas estrategias. Idealmente, las estrategias deberían identificar parámetros de eficacia claros y recursos financieros suficientes para asegurar la realización de intervenciones duraderas y maximizar los beneficios del desarrollo.

51. La comunidad internacional desempeña una función de apoyo importante para mejorar las capacidades nacionales y locales de elaboración de programas y estrategias de prevención y reducción de la violencia. Esto podría incluir no sólo la prestación de asistencia para formular estrategias nacionales (gubernamentales y no gubernamentales), sino también para desarrollar sistemas nacionales y locales de acopio de datos y vigilancia y fortalecer las capacidades técnicas nacionales.

52. Los organismos y los profesionales del desarrollo disponen al menos de dos tipos de opciones programáticas. El primero es un enfoque directo y supone intervenciones dirigidas específicamente a determinados factores de riesgo relacionados con autores e instrumentos de la violencia armada. Estas intervenciones son relativamente novedosas para la comunidad del desarrollo, pero ofrecen importantes oportunidades de fortalecimiento de la seguridad real y su percepción. Las intervenciones directas más comunes pueden incluir restricciones a la portación de diferentes tipos de armas, actividades policiales específicas de búsqueda y decomiso de armas de fuego, zonas libres de armas establecidas por las autoridades públicas y las comunidades en áreas geográficas definidas, restricciones

a la disponibilidad de alcohol en zonas con elevados índices de violencia, y programas de intercambio de armas por desarrollo.

53. El segundo tipo es más indirecto e incluye la formulación de planes que tengan en cuenta los riesgos específicos, los factores de resistencia y los resultados de la violencia armada, en particular entre los grupos de alto riesgo. Los principales objetivos de las intervenciones indirectas consisten en el logro de metas de desarrollo convencionales tales como la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los resultados en materia de educación o de la gestión pública, pero cuando se tienen en cuenta las consideraciones relativas a la prevención de la violencia armada, estas intervenciones pueden aprovechar las oportunidades para reducir los riesgos y fortalecer la capacidad de resistencia. Los programas de incentivos para completar el ciclo escolar, el fortalecimiento del ciclo preescolar y los programas de capacitación de padres y madres orientados a los grupos vulnerables, los planes urbanísticos de renovación de barrios marginales afectados por violencia crónica o los programas de educación en materia de salud pública que incluyen módulos sobre violencia doméstica y violencia sexista son ejemplos de programación indirecta. A pesar de que la distinción entre programación directa e indirecta no está siempre claramente definida, puede ayudar a identificar una serie de intervenciones en curso.

54. En América del Norte y del Sur, el Caribe, África, Europa Occidental y Oriental, Asia Sudoriental y el Pacífico Sur se han realizado algunas intervenciones eficaces, tanto directas como indirectas. Aun cuando muchas de esas intervenciones no se han evaluado exhaustivamente, ofrecen importantes puntos de partida para la programación en materia de prevención y reducción de la violencia. Muchos de los esfuerzos más fructíferos han combinado elementos de programación directa e indirecta, como se puede apreciar en los casos que se describen a continuación²⁴.

Justicia penal y desarrollo de la capacidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley

55. un sistema de justicia penal y de seguridad basado en el estado de derecho es inherente a la prevención y reducción de la violencia armada. Las leyes y los servicios eficaces y legítimos contribuyen a impedir la violencia armada y reducir la impunidad. La creación de capacidad en las instituciones profesionales y policiales responsables de hacer cumplir la ley a todos sus ciudadanos en todo el ámbito del Estado; el respaldo a un Poder Judicial independiente, accesible y competente; los servicios penitenciarios eficaces y las estrategias multisectoriales de prevención del delito y la violencia son elementos críticos para reducir la violencia armada²⁵. Se han elaborado diversos programas de asistencia para facilitar el establecimiento de instituciones de seguridad eficaces y responsables que actúen en el marco del estado de derecho, como parte de los esfuerzos orientados a prevenir y reducir la violencia armada. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, una combinación de

²⁴ OMS, *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help* (Ginebra, OMS, 2008). El informe identifica 10 estrategias de prevención de la violencia científicamente aceptables, con miras a su posible integración en la programación para el desarrollo que tenga en cuenta la cuestión de la violencia (cap. IV).

²⁵ Kirsti Samuels, "Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt", *Social Development Papers*, documento de trabajo núm. 37 (Washington, Banco Mundial, octubre de 2006).

iniciativas nacionales e intervenciones más específicas de vigilancia comunitaria y en los barrios, realizadas en zonas de bajos ingresos y empobrecidas, arrojaron importantes resultados positivos.

Consolidación de la paz después de los conflictos

56. Las circunstancias posteriores a los conflictos son tan complejas y diversas como los entornos afectados por la guerra y, en algunos casos, registran tasas de violencia armada más elevadas que las alcanzadas durante el conflicto. Muchos programas que se ejecutan después de los conflictos, entre ellos los relativos a desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes; fortalecimiento de los sectores de la justicia y la seguridad; y diálogo, reconciliación y justicia de transición, incluyen importantes objetivos de reducción de la violencia armada. Es esencial prestar apoyo sostenible y duradero a los esfuerzos de consolidación de la paz y, a ese respecto, la comunidad internacional debería respaldar las iniciativas orientadas a fortalecer a los Estados legítimos y responsables y mejorar las capacidades locales en materia de diálogo y consolidación de la paz mediante la consideración de cuestiones relativas a la gestión democrática de gobierno, el desarrollo de la capacidad, los derechos humanos y la participación de la sociedad civil.

Reglamentación sobre armas de fuego, política en materia de drogas y controles relativos al alcohol

57. Numerosos indicios sugieren que la disponibilidad combinada de armas, alcohol y estupefacientes puede incrementar considerablemente el riesgo de violencia armada²⁶. Algunas intervenciones realizadas en América Latina, en particular a escala local, combinaban restricciones temporales a la venta de alcohol con la reglamentación rigurosa de armas de fuego en zonas que registraban tasas desproporcionadas de violencia armada. Esas intervenciones lograron mejorar de manera significativa la seguridad pública y reducir considerablemente la violencia armada.

Rehabilitación urbanística

58. Las actividades eficaces destinadas a prevenir la violencia armada suelen estar estrechamente relacionadas con cambios en el entorno urbano que fortalecen la seguridad pública²⁷. Por ejemplo, en muchas regiones de América del Norte y del Sur, Europa Occidental y Asia Sudoriental y Oriental los encargados de la planificación urbanística han procurado reparar y reconstruir sistemas de transporte y recuperar espacios urbanos deteriorados a fin de mejorar las condiciones para la coexistencia y restablecer el orgullo y la dignidad de las comunidades. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, junto con organismos de las Naciones Unidas, entre ellos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), entre otros, han apoyado activamente las iniciativas de prevención del delito basadas en la adecuación del entorno.

²⁶ *Violencia interpersonal y alcohol*, Sinopsis de políticas (Ginebra, OMS 2006).

²⁷ ONU-Hábitat, *Global Report on Human Settlements 2007; Enhancing Urban Safety and Security* (Londres Earthscan Publications Ltd., 2007).

Seguridad de la comunidad

59. Muchas iniciativas promisorias destinadas a prevenir y reducir la violencia armada se ejecutan en el plano comunitario, en el que se puede establecer más fácilmente el sentido de responsabilidad y los programas se pueden adaptar mejor a las necesidades y los retos locales. Las iniciativas existentes en esta esfera se centran en la colaboración con dirigentes comunitarios, funcionarios de las autoridades locales y representantes de organizaciones comunitarias, con el fin de identificar sus necesidades de seguridad y desarrollar y aplicar soluciones apropiadas que se suelen reflejar en los planes de seguridad comunitaria o ciudadana. El apoyo a esos programas puede abarcar la cooperación con asociaciones de dirigentes municipales, la divulgación de enseñanzas adquiridas en programas fructíferos y el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales y de otras estructuras comunitarias para satisfacer las necesidades de seguridad de su población.

Jóvenes y mujeres en situación de riesgo

60. Los jóvenes son extremadamente proclives a perpetrar, y también a padecer, actos de violencia armada. Es esencial realizar intervenciones oportunas centradas en el fortalecimiento de relaciones positivas entre los niños y sus progenitores o cuidadores, la seguridad en las escuelas, el mantenimiento de las tasas de matriculación, la preservación de los valores cívicos, la idoneidad de los sistemas de justicia juvenil y el apoyo a las familias monoparentales. A fin de fomentar la prevención de la violencia armada contra los niños, las partes interesadas deberían seguir las recomendaciones que figuran en el informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos (A/62/228), y la nota del Secretario General por la que transmite el informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas (véase A/61/299). La función de la mujer como cabeza de familia y principal dispensadora de cuidados, así como su papel en los esfuerzos comunitarios de reconciliación, hace indispensable su participación en la elaboración y ejecución de programas de prevención y reducción de la violencia armada. Además, el apoyo a las víctimas y los sobrevivientes de la violencia armada es importante para la reconstrucción de las comunidades, las familias y las vidas.

Capital social y humano

61. Un objetivo primordial de la programación para el desarrollo consiste en fortalecer el potencial humano y social. La violencia armada suele estallar en zonas en las que los niveles de confianza son bajos, la organización comunitaria es limitada y las perspectivas de inversión y gasto son a corto plazo. En Asia sudoriental y América Latina se han desarrollado algunas actividades innovadoras destinadas a fomentar la coexistencia, apoyar la cultura ciudadana, promover la resolución no violenta de los conflictos e identificar formas alternativas de expresión por medio de la cultura y el deporte, con miras a generar condiciones básicas que permitan prevenir y reducir la violencia armada.

62. Las intervenciones orientadas a fortalecer la prevención y reducción de la violencia armada deberían complementarse con un sólido sistema de vigilancia y evaluación y un acopio adecuado de datos de referencia, a fin de posibilitar el seguimiento de los cambios en las pautas de la violencia armada a lo largo del

tiempo. Con algunas excepciones, las intervenciones de prevención y reducción de la violencia armada se han ejecutado pero no se han evaluado. Es indispensable examinar regularmente las estrategias e intervenciones nacionales y municipales y difundir la información conexas a fin de que se puedan identificar y fomentar las buenas prácticas y los programas fructíferos y, al mismo tiempo, disuadir a los agentes de adoptar enfoques ineficaces. Los gobiernos y los organismos donantes asociados deberían invertir en sistemas de vigilancia y evaluación eficaces y asignarles recursos.

V. Observaciones y recomendaciones

63. Para combatir con éxito la violencia armada es preciso coordinar respuestas basadas en diferentes esferas de conocimientos especializados. Numerosos gobiernos, agentes de la sociedad civil y órganos de las Naciones Unidas están comenzando a colaborar entre sí para abordar los factores de riesgo y los efectos negativos de la violencia armada sobre el desarrollo, pero la respuesta internacional sigue siendo, en cierta medida, fragmentada. El sistema de las Naciones Unidas congrega a donantes, gobiernos de Estados afectados y a la sociedad civil y, al mismo tiempo, fusiona competencias esenciales y desarrolla buenas prácticas, por lo que su situación es favorable para ayudar a catalizar iniciativas más coherentes, amplias, coordinadas e integradas y promover políticas y programas internacionales, nacionales y locales específicos para la prevención y reducción de la violencia armada.

64. A fin de lograr resultados positivos, las respuestas de política deben incluir un sentido local de responsabilidad significativo y legítimo y alianzas sólidas entre los gobiernos y la sociedad civil. Además, esas respuestas se deberán incorporar en los enfoques regionales y subregionales.

65. Para cumplir eficazmente su función como agente convocante y catalizador, el sistema de las Naciones Unidas, así como también los gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil, deberán intensificar su apoyo a los Estados afectados en lo que atañe a la elaboración y aplicación de estrategias para prevenir la violencia armada y darle respuesta. A ese respecto, se formulan las recomendaciones siguientes:

a) Reforzar la aplicación de los convenios y acuerdos mundiales existentes. Existen una serie de acuerdos que pueden contribuir a prevenir y reducir la violencia armada. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a los gobiernos nacionales a mantener, aplicar y fortalecer las normas y medidas mundiales y regionales vigentes, incluidos los tratados, convenios y demás instrumentos internacionales y regionales pertinentes que contribuyen a reducir y prevenir todas las formas de violencia armada. Entre esos instrumentos figuran el Protocolo sobre armas de fuego; el Programa de Acción; los convenios y protocolos universales contra el terrorismo; las dos convenciones y el convenio sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como los convenios sobre los derechos de la mujer y el niño, las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Además, es preciso concertar esfuerzos para asegurar

que las normas y pautas internacionales se reflejen y se apliquen en los ámbitos nacional y local mediante la adopción de legislación nacional y otras medidas internas.

b) Mejorar la eficacia de las políticas y los programas de prevención y reducción de la violencia armada mediante inversiones en sistemas de obtención, análisis y utilización de datos. La adopción de enfoques eficaces de prevención y reducción de la violencia armada exigirá que los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales inviertan en el desarrollo de sus capacidades de acopio y análisis de datos fidedignos. La información amplia, fiable y oportuna es esencial para elaborar normas y programas bien fundamentados, efectuar el seguimiento y la evaluación y realizar proyecciones de las tendencias y necesidades futuras. Esto incluirá el acopio y análisis de datos existentes y de referencia; la transferencia regular de conocimientos y enseñanzas adquiridas; y enfoques innovadores para incorporar las pruebas y los análisis en el proceso programático. El panorama más completo de la violencia armada en situaciones de conflicto y de otra índole y la violencia armada interpersonal se obtendrá, probablemente, a partir de una combinación de datos de los sistemas de salud pública y de justicia, combinados con estudios de población, el seguimiento de la sociedad civil y una amplia investigación histórica y cultural. El seguimiento y evaluación regulares de los programas de prevención de la violencia armada ampliarán la gama de opciones basadas en datos fidedignos a disposición de las autoridades nacionales y de la sociedad civil para prevenir la violencia armada.

c) Fortalecer las capacidades nacionales y locales en materia de prevención y reducción de la violencia armada. La responsabilidad primordial de reducir y prevenir la violencia armada incumbe a los Estados. Los organismos multilaterales y bilaterales pueden apoyar a los gobiernos de los países afectados mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para luchar contra la violencia armada, en particular las capacidades de acopio de datos fiables sobre el alcance y la magnitud de la violencia armada y la victimización y sobre diferentes factores relativos a los riesgos y la capacidad de resistencia. Esto podría incluir el desarrollo de estrategias nacionales de prevención y reducción de la violencia armada; inversiones en sistemas de vigilancia nacionales y locales; instauración de sistemas de justicia penal eficaces basados en el estado de derecho que prevean el fortalecimiento de las capacidades de lucha contra el terrorismo y de policía; y el apoyo a programas dirigidos específicamente a determinados factores y grupos de riesgo. Además, los organismos internacionales y los gobiernos nacionales pueden velar por que las prácticas de prevención y reducción de la violencia armada se incorporen en las estrategias más amplias de desarrollo, por ejemplo, en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otros planes locales y nacionales. Es preciso apoyar y fortalecer a los agentes locales y, en particular, a los gobiernos, las autoridades comunitarias (incluidas las autoridades locales y las comisiones comunitarias de paz y seguridad), las instituciones de investigación y los medios de comunicación, con miras a facilitar la formulación y aplicación de estrategias e intervenciones locales y la evaluación de su eficacia. En esas actividades pueden participar algunas partes interesadas del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, los tres Centros Regionales de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme.

d) Definir objetivos, metas e indicadores mensurables relacionados con la prevención y reducción de la violencia armada. Un corpus de pruebas cada vez mayor demuestra de qué manera la violencia armada obstaculiza la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en términos más generales, el desarrollo social, económico, político y humano. Sin embargo, los esfuerzos orientados a reducir la violencia rara vez se incorporan en las estrategias destinadas a alcanzar los ODM. El proceso de examen de esos Objetivos, que comenzará en 2010, permitirá considerar la reducción de la violencia armada como un requisito importante para alcanzar los ODM, en particular mediante la elaboración y adopción de un conjunto de objetivos, metas e indicadores orientados al logro de reducciones mensurables de los niveles de violencia armada y mejoras concretas en lo que atañe a la seguridad humana. La elaboración de objetivos mensurables relativos a la violencia armada para 2015 dará una oportunidad de integrar los temas relacionados con la seguridad en la posible continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase S/2008/258).

e) Velar por la coherencia y la coordinación de las actividades de prevención y reducción de la violencia armada. Los donantes multilaterales y bilaterales podrían continuar trabajando en la adopción de enfoques armonizados de prevención y reducción de la violencia²⁸. En el ámbito de las Naciones Unidas hay algunos mecanismos de coordinación que actúan por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), los mecanismos de coordinación interinstitucionales, la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el sistema de coordinadores residentes. La coordinación podría afianzarse más aún mediante el suministro de capacitación y apoyo en materia de prevención y reducción de la violencia armada a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, a fin de permitirles vigilar los posibles factores de riesgo de violencia armada y coordinar los trabajos de los equipos de las Naciones Unidas en los países en apoyo de las capacidades nacionales. Asimismo, la coherencia se podría fortalecer mediante programas conjuntos de las Naciones Unidas, entre ellos el Programa para la Prevención de la Violencia Armada y las Medidas de coordinación en relación con las armas pequeñas, que prevén evaluaciones conjuntas para fundamentar la elaboración de programas de apoyo coordinados, y mediante el fortalecimiento del liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas, como se señala en el informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (A/63/881-S/2009/304).

f) Aumentar la asignación de recursos para prevención y reducción de la violencia armada. La intensificación de los esfuerzos orientados a prevenir y reducir la violencia armada exige mayores niveles de asistencia técnica y financiera en los planos multilateral, nacional y local. Las Naciones Unidas no sólo están en condiciones de asegurar la adopción de enfoques coordinados y multisectoriales, sino que, además, disponen de una experiencia que se puede utilizar para facilitar el apoyo a programas y proyectos innovadores y eficaces de prevención y reducción de la violencia armada. El apoyo reforzado puede incluir también la identificación y difusión de prácticas óptimas y enfoques innovadores respecto de la prevención y

²⁸ La coordinación de los donantes en la esfera de prevención de la violencia armada se está llevando a cabo en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y, en algunos casos, en los países (bajo la dirección del PNUD). Esto se podría trasladar a otros países afectados por la violencia armada, de modo que las Naciones Unidas y los donantes pudieran proporcionar un apoyo más coordinado a los gobiernos y a la sociedad civil.

reducción de la violencia armada, tanto entre la comunidad de profesionales del desarrollo como en otros ámbitos.

g) Forjar alianzas entre los sectores, entre los organismos y con la sociedad civil. El sistema de las Naciones Unidas puede facilitar la constitución de alianzas internacionales y regionales destinadas a prevenir la violencia armada. Esto debería incluir el establecimiento de alianzas entre los donantes, los gobiernos afectados y la sociedad civil y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y regional. En los países, los organismos de las Naciones Unidas pueden prestar asistencia en la creación de alianzas sólidas y duraderas entre los gobiernos y la sociedad civil, esenciales para la programación eficaz en la esfera de prevención y reducción de la violencia.

h) Fomentar una mayor actividad internacional. Es importante crear una mayor conciencia acerca de los efectos negativos de la violencia armada para el desarrollo. Esto se podría lograr, en parte, mediante la inclusión de las cuestiones relativas a la violencia armada en las reuniones del Programa de Acción que, en virtud de su mandato, debe considerar todos los aspectos de la cuestión, incluida la demanda de armas pequeñas debida, principalmente, a los elevados niveles de violencia armada. Además, es preciso examinar más detalladamente las consecuencias negativas de la violencia armada sobre el desarrollo; considerar la idoneidad de los instrumentos y esfuerzos internacionales destinados a promover la prevención y reducción de la violencia; proponer medios para alentar la adopción de un enfoque holístico de lucha contra la violencia armada en situaciones de conflictos, posteriores a conflicto y de otra índole, así como contra la violencia interpersonal; avanzar hacia el logro de un entendimiento común respecto de la violencia armada y examinar medidas prácticas para prevenir y reducir la violencia con el fin de promover el desarrollo humano, social y económico sostenible. Por lo tanto, es conveniente continuar examinando minuciosamente la cuestión con los medios y de la manera que los Estados Miembros consideren apropiados.

i) Contraer un compromiso duradero. Es importante que todos los agentes que participan en iniciativas de prevención y reducción de la violencia armada reconozcan los retos que afrontan todas las partes interesadas. Para coronar estos esfuerzos con el éxito será preciso contraer compromisos sostenibles a largo plazo respecto de las estrategias de prevención y reducción de la violencia, en el marco de los progresos generales hacia el logro del desarrollo humano, social y económico sostenible.
