

Proliferación de armas ligeras y crisis del Estado: retos para la reconstrucción posbélica

Mabel González Bustelo
Responsable de Desarme de Greenpeace-España

Las misiones de paz de la ONU se han vuelto más complejas en los últimos años, al intervenir en conflictos abiertos o asumir la responsabilidad de reconstruir Estados y naciones tras el fin de un conflicto armado. Esto implica crear o fortalecer instituciones eficaces y promover reformas de la estructura socioeconómica y política. La proliferación de armas ligeras que caracteriza a numerosos contextos de posconflicto es un gran obstáculo para ello. Los programas de desarme suelen avanzar con dificultades y la comunidad internacional es reticente a adoptar medidas globales para controlar el comercio y tráfico ilegal de armamento. La situación que se genera en muchos casos es paradójica: países que aportan fondos y tropas para una misión de paz pueden encontrarse con que su esfuerzo es inútil debido, entre otros factores, a la presencia de armas que ellos mismos vendieron o cuyo comercio se negaron a regular.

La reconstrucción posbélica forma parte de la agenda de la comunidad internacional por diversas razones. En primer lugar, por la idea de que los conflictos armados y la desintegración de las estructuras estatales son amenazas para la seguridad local, regional e internacional, así como un obstáculo para el desarrollo. A partir del 11-S, esto se reforzó por la posibilidad de que estos territorios sin Estado ni ley se convirtieran en focos de terrorismo internacional.¹ Otro factor influyente es que, en los debates sobre el Estado, en los años noventa se pasó de la consigna neoliberal de "menos Estado y más privatización" a reclamar gobiernos viables, que luchan contra la corrupción y ejerzan el "buen gobierno", actuando como socios fiables para la comunidad internacional.

Las misiones de paz de la ONU han adquirido en este marco una complejidad mucho mayor. Por un lado, en ocasiones se despliegan en el marco de conflictos abiertos (mientras las misiones tradicionales seguían a un acuerdo entre las partes en conflicto). Por otro, en muchos casos asumen funciones que implican prácticamente reconstruir el Estado (*state-building*) tras el fin de un conflicto. Se trata de crear las condiciones para evitar un retorno a la violencia y lograr una estabilidad de largo plazo, por lo que la construcción del Estado se define como un objetivo central de la construcción de la paz.²

La reconstrucción posbélica es un proceso multidimensional y de largo plazo que abarca múltiples tareas. Es preciso abordar las estructuras políticas, especialmente la puesta en marcha de un sistema democrático, y reformas en el ámbito socioeconómico para lograr un desarrollo sostenible e incluyente.³ Un aspecto clave es la reforma de las instituciones que deben garantizar el cumplimiento de la ley (*rule of law*): cuerpos policiales y Fuerzas Armadas disciplinados y sometidos al poder civil, así como un sistema judicial eficaz y dotado de medios para cumplir con su misión y eliminar la impunidad. Este conjunto de tareas suele denominarse "reforma del sector de la seguridad" (SSR, por sus siglas en inglés). En el marco de la misma, o de forma independiente, una parte fundamental de los esfuerzos para lograr la paz son los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), y de reducción de armas, dado que la proliferación de armas (especialmente armas ligeras) es uno de los mayores obstáculos para la seguridad y la estabilidad.

1 Ver por ejemplo *US National Security Strategy 2002*, www.state.gov; y Javier Solana 'Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad', 13 de diciembre de 2003, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf

2 International Peace Academy / Center on International Cooperation, *Post-Conflict Transitions: National Experience and International Reform*, Meeting Summary, Nueva York, 28-29 de marzo de 2005.

3 Susan Woodward, 'La agenda de los Estados frágiles: De la soberanía al desarrollo', en VV AA, *Estados frágiles, desarrollo y conflicto*, Informe CIP, 2005; y Megan Burke, 'Recovering from Armed Conflict: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance', Working Paper N° 22, *FRIDE*, abril de 2006.

Proliferación de armas en contextos de posconflicto

Una de las herencias más peligrosas que reciben los países que salen de un conflicto son las altísimas cifras de armas, especialmente pequeñas y ligeras, presentes en todos los niveles de la sociedad. Es común que grupos criminales o de ex combatientes intenten aprovechar la debilidad de las instituciones para continuar enriqueciéndose mediante actividades ilegales o para cometer actos de venganza. A la vez, numerosos civiles se resisten a desarmarse porque desconfían de un Estado ineficaz y consideran la posesión de armas la única forma de defenderse. Esto genera una atmósfera de inseguridad que alimenta la demanda y un ciclo de violencia que es, a la vez, legado del conflicto y una dificultad clave para la reconstrucción.⁴

Todo ello pone en peligro la distribución de ayuda humanitaria y para el desarrollo, añade dificultades a la reconstrucción (por ejemplo, haciendo más difícil o imposible el retorno de poblaciones refugiadas o desplazadas) y tiene implicaciones de carácter regional, como la posibilidad de desestabilizar a los Estados vecinos. Pero sobre todo, alimenta el círculo de debilitamiento del Estado al minar la credibilidad de las aún incipientes instituciones y, por extensión, la de la misión internacional.

Como señalan Klare y Stohl, hay varios retos relacionados con la presencia de armas ligeras en contextos de posconflicto: "La presencia de grandes números de ex combatientes en posesión de sus armas de combate; una economía disfuncional en la que el crimen violento es fuente de oportunidades económicas para individuos armados con pocas posibilidades de acceder a oportunidades de empleo legítimas; una ruptura del orden social en la que los civiles deben valerse por sí mismos para defender la seguridad de sus vecindarios o pueblos; y un fuerte mercado negro para todo tipo de bienes, incluidas las armas".⁵

Una herramienta decisiva en zonas de posconflicto son las operaciones de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes, especialmente porque tienen lugar en el momento crucial de transición de la guerra a la paz. Naciones Unidas y el Banco Mundial han lanzado 14 operaciones de este tipo desde el año 2000, y en el mismo período se pusieron en marcha 22 proyectos para la reducción de armas.⁶ La Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona estima, por su parte, que en el año 2005 más de 1.100.000 personas participaban en alguna fase de un programa de DDR, en 20 países analizados. De ellos, ocho tenían una misión de la ONU para el mantenimiento de la paz y en 19 se llevaba a cabo, de forma paralela, una estrategia de reducción o reforma del ejército y la policía, es decir, una reforma del sector de la seguridad.⁷

Según Klare y Stohl, las operaciones de DDR y de reducción de armas deberían incluir: "El despliegue de fuerzas militares para separar a los ex combatientes y situarlos en lugares seguros a la espera de su desarme y desmovilización; la presencia de fuerzas policiales y militares para proporcionar seguridad en áreas habitadas; incentivos para la entrega de armas; inteligencia y operaciones para localizar, almacenar y destruir arsenales ocultos; programas de entrenamiento y empleo para ex combatientes y, por último, la criminalización del tráfico y contrabando de armas y el castigo a quienes violen las leyes (lo que incluye fortalecer y / o construir instituciones legales y judiciales)".⁸

4 Adedeji Ebo, 'Combating Small Arms Proliferation and Misuse After Conflict', en Alan Bryden y Heiner Hänggi (eds), *Security Governance and Post-Conflict Peacebuilding*, Geneva Democratic Center for the Control of Armed Forces (DCAF), Ginebra, 2005.

5 Michael T. Klare y Rachel Stohl, 'Small Arms and Light Weapons: The Crisis in International Security', presentación ante el Grupo de Alto Nivel de la ONU: *The Scourge of Small Arms and Light Weapons*, Stanley Foundation y United Nations Foundation, 29-30 de marzo de 2004.

6 Small Arms Survey, 'Administrando las zonas de posconflicto: Los DDR y la reducción de armas ligeras', *Small Arms Survey 2004*.

7 Albert Caramés, Vicenç Fisas y Daniel Luz, *Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes existing in the world during 2005*, Escuela de Cultura de Paz, UAB, febrero de 2006, www.pangea.org/unescopau

8 Michael T. Klare y Rachel Stohl, op. cit.

Sin embargo, rara vez todos estos elementos están presentes, y los programas presentan diversos problemas. En primer lugar, a menudo los programas de DDR son percibidos como una amenaza por los individuos y grupos a quienes se dirigen. En algunos casos no han recibido la financiación adecuada de los donantes internacionales o no se les ha dado una importancia prioritaria. En otros, las presiones para lograr resultados rápidos llevan a infravalorar el número de ex combatientes a desmovilizar, o el número de armas que deberían entregar, y falta un control efectivo sobre el destino final de las armas confiscadas. Pero quizá el más frecuente es la escasa atención prestada a la tercera y crucial fase del proceso: la reintegración a la vida civil de personas que, en ocasiones, no conocen otra forma de vida que la violencia.

La experiencia muestra que es un error frecuente considerar a los DDR como programas independientes en lugar de como procesos, que deben formar parte de una estrategia más amplia de construcción de la paz que incluya la construcción de la justicia, la reforma de la policía y las Fuerzas Armadas, el cambio político y elecciones democráticas, entre otros aspectos. A la vez, deben ser resultado de acuerdos políticos basados en el consenso y no una imposición. La reducción del número de armas en circulación es una condición indispensable para la construcción de la paz. Sin embargo, no es suficiente, y los programas no suelen tener éxito a no ser que se aborde el conjunto de causas que llevan a las personas a querer poseer un arma. En estas condiciones, incluso si se mantiene la paz, los índices de violencia social pueden ser más altos que durante el conflicto armado (como muestran los casos de Guatemala o El Salvador, donde las muertes por arma de fuego y la inseguridad aumentaron tras el fin de la guerra).⁹

La oferta: el comercio mundial de armas de fuego

Las armas no son la causa de los conflictos pero los hacen más probables, agravan el impacto de la violencia y permiten su prolongación en el tiempo una vez que comienzan. Durante y después de los mismos las armas se "reciclan": o bien pasan a manos de civiles, o son trasladadas a otros escenarios de conflicto. Dadas las características de los conflictos actuales, donde los bandos armados tienen fuentes independientes de financiación, la comunidad internacional tiene menos opciones para animarlos a sentarse a negociar. Una posibilidad es cortar sus fuentes de ingresos mediante embargos sobre ciertos recursos; otra es frenar o eliminar el suministro de armamento. Pero el mayor obstáculo para ello es la falta de control sobre el comercio mundial.

Existe en todo el mundo un arsenal cercano a los 640 millones de armas de fuego. En el pasado, gran parte de ellas fueron suministradas por las dos grandes potencias militares (Estados Unidos y la Unión Soviética) por intereses comerciales o como parte de una estrategia de rearmar a sus aliados. Hoy el número de países exportadores ha aumentado, con lo que se ha incrementado el material puesto a disposición de los compradores y también la dificultad de controlar el comercio, tanto legal como ilegal. Sin embargo, son los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, EE.UU., Francia, Reino Unido y Rusia) los responsables del 88 por ciento de las ventas de armas convencionales. EE.UU. exporta casi la mitad del total mundial.¹⁰

Unas 1.200 empresas en casi 100 países fabrican armas ligeras y cada año ocho millones de nuevas armas salen al mercado. Un 60 por ciento está en manos de civiles. Alrededor de un millón se pierden o son robadas anualmente. Aunque no se conoce exactamente el valor de su producción y comercio, el importe ha aumentado considerablemente desde el final de la Guerra Fría y se calcula que su exportación puede superar el valor de 6.000 millones de dólares anuales.¹¹

9 IANSA-Amnistía Internacional-Oxfam, *Vidas destrozadas. La necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas*, Londres, 2003.

10 Ibid.

11 Ibid.

Muchas veces estas armas son vendidas a cambio de drogas, materias primas y recursos naturales, especialmente en situaciones de conflicto pero también en sociedades con altos niveles de violencia. Su bajo precio las hace muy accesibles y pueden ser utilizadas incluso por niños. Están presentes en todos los conflictos y tienen un papel clave en las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), especialmente mediante los ataques hacia civiles. Tras los conflictos, también socavan los esfuerzos para establecer una paz sostenible. La inseguridad que genera la circulación incontrolada de armas hace más difícil que las incipientes instituciones estatales puedan controlar la situación; esto, a su vez, agrava los problemas para las misiones internacionales. En general, la legitimidad de ambos actores se ve erosionada y todo ello prolonga los ciclos de violencia.

Frente a esta situación, los regímenes nacionales e internacionales para controlar las transferencias de armas son en general deficientes y presentan numerosas lagunas. Entre sus principales problemas se pueden mencionar:

1. Falta de control sobre las transferencias, debido a que se da prioridad a intereses geopolíticos o económicos por encima de cuestiones como el respeto de los derechos humanos en el país receptor. Además, es habitual que armas transferidas en el marco de un acuerdo legal entre gobiernos acaben en manos de otros actores como grupos de oposición o bandas criminales. Ciertos gobiernos corruptos se lucran facilitando certificados falsos de uso final, que usan para canalizar armas hacia terceros países.
2. Falta de control sobre los intermediarios (*brokers*), frecuentemente implicados en el suministro a zonas en conflicto. La mayor parte de las legislaciones no aborda de forma adecuada este problema ni las actividades conexas de transporte y financiación, por lo que estos actores pueden burlar la ley sólo con cruzar una frontera.
3. Producción de armas bajo licencia, a menudo en países en conflicto o donde se violan los derechos humanos, para eludir la legislación sobre control de exportaciones.
4. Mediante la "deslocalización", las armas son ensambladas a partir de componentes producidos en distintos países, y no hay una única empresa o país responsable enteramente de la producción.¹²
5. Pequeño comercio, es decir, pequeñas cantidades de armas que atraviesan las fronteras en manos de particulares.
6. Producción local, que está aumentando en numerosas zonas del mundo como, por ejemplo, África Occidental, y que establece sus propias redes regionales de compraventa, intermediarios, entre otros.

Iniciativas internacionales, regionales y nacionales

Hasta el momento la comunidad internacional ha sido reacia a adoptar medidas para prevenir y frenar el tráfico de armas ligeras y muchos gobiernos ponen dificultades a la hora de restringir las ventas a países en conflicto, donde se violan los derechos humanos o hay altos índices de violencia. Y ello a pesar de la cada vez mayor conciencia del impacto que causan en los países receptores. La mayoría de las legislaciones nacionales sobre comercio de armas establecen restricciones parciales, que en la práctica son fácilmente eludidas desde los Estados por criterios políticos o económicos, o desde actores no estatales porque aprovechan la complejidad del tráfico y comercio y la red de intereses tejida en torno a ellos para eludir cualquier posible control. El comercio de armas es una actividad altamente globalizada y, como tal, precisa regulaciones de ámbito global.

12 IANSA-Amnistía Internacional-Oxfam, *Arms Without Borders. Why a globalised trade needs global controls*, octubre de 2006, www.iansa.org

Una de las iniciativas más interesantes en este ámbito es la que promueve la *International Action Network on Small Arms* (IANSA, una coalición de cientos de organizaciones en todo el mundo). Se trata de reproducir el proceso que llevó a la adopción del Tratado de Ottawa contra las minas antipersonales y conseguir un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, que regule las responsabilidades y obligaciones legales a las que están sujetos los Estados. La propuesta se basa en los principios y responsabilidades que emanan del Derecho Internacional y funde en un sólo texto las leyes y normas que deberían ser aplicadas (como los Convenios de Ginebra, el Tratado de Ottawa o la Convención contra el Genocidio). El tratado sería legalmente vinculante y cualquier exportación lo violaría si esas armas fueran a ser empleadas, o podrían serlo, para violar los derechos humanos o el DIH. Hasta la fecha, más de 50 gobiernos han expresado su apoyo. Sin embargo, siguen existiendo fuertes resistencias que también se reflejan en otros ámbitos.

En julio de 2006, la Conferencia de Revisión del Programa de Acción para prevenir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (aprobado por la ONU en 2001) se saldó en Nueva York con un fracaso rotundo. La imposibilidad de alcanzar acuerdos para mejorar el control sobre el tráfico ilícito, a pesar de la fuerte presión ejercida por la sociedad civil, permite imaginar las trabas cuando se trata de regular el comercio legal. Este Programa hace un llamamiento a los Estados a poner en marcha medidas como el establecimiento de agencias nacionales sobre armas ligeras; identificar y destruir arsenales sobrantes; mejorar el marcaje y seguimiento de las armas que venden; pedir certificados de uso final para las exportaciones y tránsitos; apoyar acuerdos y moratorias regionales; garantizar el respeto a los embargos de armas; y desarmar, desmovilizar y reintegrar a ex combatientes, entre otros aspectos. Es un instrumento insuficiente porque no aborda el problema de los intermediarios o de los actores no estatales, ni hace referencias expresas a los derechos humanos y pocas al DIH. Sin embargo, hasta el momento es el único consenso internacional que ha podido lograrse.

En materia regional, un instrumento de referencia es el Código de Conducta de la UE sobre exportación de armas, que establece ocho criterios para determinar si se puede exportar armas a un determinado país (como el respeto de los derechos humanos, la existencia de conflicto armado, su impacto en el presupuesto, la inseguridad regional, entre otros). Su principal inconveniente es que no es vinculante jurídicamente, aunque actualmente la UE debate elevar su rango y transformarlo en una Posición Común.

Algunas iniciativas de control surgen de las propias regiones afectadas, como la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y materiales relacionados (CIFTA), adoptada en 1997 aunque todavía no está en vigor. Por su parte, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés) aprobó en 1998 una Moratoria sobre la Importación, Exportación y Fabricación de armas pequeñas y ligeras, cuyos resultados han sido ambivalentes según los países. En junio de 2006, fueron más allá al aprobar una Convención sobre armas pequeñas y ligeras, sus municiones y otros materiales relacionados.¹³ Este instrumento, jurídicamente vinculante, pretende enviar el mensaje político de que los esfuerzos concertados a nivel regional e internacional permiten avances en el control del comercio de armas. Y es especialmente importante porque esta región, donde varios países están en guerra o saliendo de ella, muestra claramente las dimensiones regionales de la inestabilidad generada por la proliferación de armas.

13 Claudio Gramizzi, 'Les Etats membres de la CEDEAO adoptent une convention sur les armes légères', Nota de Información, GRIP, 14 de septiembre de 2006.

Posconflicto, proliferación y misiones de la ONU

Haití

La Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) se desplegó a mediados de 2004 con el mandato de apoyar la reforma constitucional y política, el buen gobierno y el mantenimiento de la ley y el orden. Sus dificultades son múltiples, y una de las principales es la presencia de numerosos grupos armados, desde antiguos miembros de las Fuerzas Armadas a organizaciones populares, paramilitares, grupos criminales, compañías privadas de seguridad, prófugos de la justicia y un buen número de civiles. Estas redes han consolidado su poder y la inseguridad es muy alta y creciente. En ciertos lugares, el Estado es poco más que un ente virtual y no tiene presencia ni puede proporcionar seguridad. El número de armas en poder de civiles se ha estimado en unas 170.000.¹⁴ Un reciente informe del Secretario General de la ONU las situaba en torno a 300.000.¹⁵

En esta situación los programas de desarrollo y ayuda humanitaria afrontan obstáculos casi insalvables y sólo se ha ejecutado un 10 por ciento de los más de mil millones de dólares comprometidos por la comunidad internacional en 2004 (la ONU afirma que gran parte de los fondos han sido transferidos, pero que la escasa capacidad de las instituciones y la inseguridad impiden abordar los pasos siguientes). Esto se agrava por el descrédito de unas élites políticas y económicas involucradas en actividades de enriquecimiento personal y que históricamente han usado su posición para defender agendas e intereses propios.

Haití es extremadamente vulnerable al comercio legal e ilegal de armas y drogas a través de sus fronteras. La proliferación facilita la delincuencia y la corrupción y socava los esfuerzos para fortalecer las instituciones y el imperio de la ley. Todo ello genera críticas de sectores políticos y de la sociedad civil, por la incapacidad del gobierno y la impotencia de la MINUSTAH.

Los programas de DDR y de SSR, y el fortalecimiento institucional, han recibido un impulso desde febrero de 2006, con la colaboración establecida entre la MINUSTAH y la Comisión Nacional de Desarme. Pero los esfuerzos tropiezan con la resistencia de quienes se benefician de la situación actual y de quienes temen desarmarse porque no confían en las instituciones. Como señala Muggah, "la fórmula tradicional de DDR aplicada en países en guerra no es apropiada para la situación actual de Haití [...] ni puede sustituir a una verdadera reforma política. El establecimiento de un marco político e institucional es un componente crucial del proceso [...] Tener en cuenta las dinámicas comunitarias y articular respuestas innovadoras que den prioridad a oportunidades para el verdadero desarrollo serán esenciales para que el DDR pueda tener éxito".¹⁶

República Democrática del Congo (RDC)

Después de sufrir varias guerras consecutivas que devastaron el país desde los años noventa, la RDC está actualmente en vías de afianzar la paz y llevar a cabo las primeras elecciones libres y democráticas de su historia. La Misión de la ONU en la RDC (MONUC) debe garantizar el orden y estabilidad necesarios para llevar a cabo esta tarea y apoyar la sensibilización ciudadana. Se trata, según la propia ONU, "[d]el mayor y más difícil proceso electoral nunca llevado a cabo con apoyo de la ONU. Un electorado de 25,5 millones de votantes será llamado a las urnas, por primera vez en 45 años, para depositar su voto en 50.000 centros electorales para elegir entre 33

14 Robert Muggah, *Securing Haiti's Transition*, Small Arms Survey y Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005; ver también Wooldy E. Loudior, 'Restablecer el poder del Estado en Haití: Una prioridad a la vez coyuntural y estructural', *AlterPresse*, 28 de agosto de 2006.

15 *Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití*, S/2006/592, 28 de julio de 2006.

16 Robert Muggah, op. cit.

candidatos presidenciales, 9.000 para la asamblea legislativa y más de 10.000 para las asambleas provinciales".¹⁷

Los riesgos de nuevos estallidos de violencia son elevados. Por un lado, la violencia continúa en las áreas rurales del este del país, donde la presencia del Estado es virtualmente nula y su papel ha sido suplantado por redes de jefes militares y empresarios que controlan el comercio con los países vecinos, incluyendo el tráfico de armas.¹⁸ Esto dificulta el control de la frontera y con ello hacer cumplir el embargo de armas de la ONU. Por otro lado, la reforma del sector de la seguridad sigue siendo incompleta y muchos antiguos combatientes retienen sus armas, por lo que potencialmente podrían rechazar los resultados electorales si no les resultan favorables. Además, miles de ex combatientes armados esperan sus pagos e incentivos correspondientes en centros de orientación donde las condiciones de vida son muy pobres.

La MONUC y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han lanzado un plan de acción para extender la capacidad del Estado en estas áreas y aliviar las necesidades inmediatas de la población, pero en el Este continúa la presencia de tropas extranjeras y milicias locales. Los retos más importantes son hacer respetar el embargo e impedir la llegada de armas al este del país; el desarme de los civiles con una aproximación comunitaria; acelerar la reinserción de ex combatientes e impedir la emergencia de nuevos movimientos armados; y mejorar la coordinación entre las instituciones involucradas en el proceso.¹⁹

Kosovo

Tras un conflicto y una intervención por parte de fuerzas de la OTAN en 1999, Kosovo sigue actualmente bajo administración internacional, aunque gradualmente se están transfiriendo competencias a las Instituciones Provisionales de Autogobierno (PISG, por sus siglas en inglés). También continúan las negociaciones para definir el estatus definitivo de la hasta ahora provincia yugoslava.

Kosovo, al igual que los países y regiones que la rodean, sufre las consecuencias de la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Las estimaciones más recientes calculaban que, en junio de 2006, había en este territorio más de 400.000 armas, de ellas más de 317.000 ilegales (en manos de civiles o grupos diversos).²⁰ Éste es uno de los factores que explican las altas tasas de criminalidad y también facilita las escaladas violentas cuando se producen períodos de tensión, como ocurrió en marzo de 2004. Entre los factores de la violencia en Kosovo pueden mencionarse las rivalidades étnicas que persisten desde la época del conflicto, la extensión del crimen organizado, el desempleo, el todavía deficiente funcionamiento del sistema de justicia y, especialmente, la incertidumbre política sobre el estatus final. A la vez, algunas de las principales dificultades para el desarme son las percepciones generalizadas sobre inseguridad, especialmente por parte de comunidades que se encuentran en minoría en la zona donde habitan.²¹

17 *Twenty-first report of the Secretary-General on the UN Mission in the Democratic Republic of Congo*, S/2006/390, 13 de junio de 2006.

18 Eoin Young, 'Small arms remain a major threat in DRC', MONUC, 12 de julio de 2006; ver también All Parliamentary Group on the Great Lakes Region, *Arms flows in Eastern DR Congo. A report pursuant to UN Security Council Resolution 1533* (para. 12), diciembre de 2004. Este grupo estima que numerosos grupos armados siguen operando en el este del país.

19 Me Missak Kasongo y Pamphile Sebahara, *Le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants en RD Congo*, GRIP, 11 de agosto de 2006.

20 SEESAC, *SALW Survey of Kosovo*, Belgrado, 2006.

21 Es especialmente relevante que tanto los kosovares albaneses como los serbios creen que la otra comunidad está mejor armada, y que es necesario mantener la posesión de las armas para afianzar el "equilibrio del miedo".

La procedencia de las armas es diversa. Por un lado, están las que retuvieron antiguos miembros de la policía y el ejército yugoslavo; otras, proceden del saqueo de almacenes militares en Albania en 1997; otras, pertenecían a distintos grupos kosovares que se armaron durante los años noventa; y un número adicional procede de la fabricación ilegal. Actualmente los niveles de armas traficadas hacia Kosovo son menores que durante el conflicto, pero sigue habiendo demanda por parte de diversos grupos, especialmente del crimen organizado.

La situación en Kosovo ha mejorado pero los programas de desarme han tenido un éxito limitado, y la situación final dependerá de que los nuevos ministerios de Justicia e Interior tengan la capacidad de hacer cumplir la ley. De momento faltan mecanismos eficaces para el control de la proliferación de armas y coordinación entre los departamentos implicados. Pero, sobre todo, falta un enfoque en el que la proliferación de armas se aborde como parte de un proceso más amplio de reforma institucional y social, e integrado en las reformas del sector de la seguridad, en los programas dirigidos a mejorar la aplicación de la ley y en las negociaciones sobre el estatus final.

Preocupaciones en el nuevo contexto internacional

En el marco de la "guerra global antiterrorista", con frecuencia se hace referencia a la necesidad de evitar que determinadas armas puedan caer en manos de grupos terroristas y de prestar atención a los Estados frágiles o fallidos, donde estos podrían refugiarse. Podría esperarse, por ello, una mayor atención real a los procesos de construcción de la paz y del Estado, y mayores recursos a disposición de este objetivo. También parecería lógico usar la oportunidad para mejorar las regulaciones y controles sobre ventas de armas, para evitar que caigan en manos "equivocadas".

Sin embargo, lo anterior parece ser en el mejor de los casos retórica, y tiene poca traducción en la realidad. El gobierno estadounidense y otros han aumentado de forma espectacular su asistencia militar a gobiernos aliados que cooperan en la "guerra contra el terror". En muchos casos estos destinatarios son escasamente democráticos o cometen violaciones de los derechos humanos, como Afganistán, Azerbaiyán, Colombia, Israel, Tayikistán, Pakistán, entre otros. También siguen mostrándose reticentes a controlar de forma más eficaz qué armas venden y a quién y a adoptar marcos reguladores internacionales que puedan poner límites a su capacidad de decisión.

Esta ceguera política puede tener graves consecuencias. Una de ellas es que las armas proporcionadas a determinados "aliados" se vuelvan en contra.²² La política de alianzas y apoyo militar basada en la premisa de que "el enemigo de mi enemigo es mi amigo" ignora cuestiones básicas relacionadas con el ciclo de vida de las armas, sobre todo su larga duración, que hace imposible prever su uso futuro, o la facilidad con la que pueden terminar en manos distintas de las previstas. Lo mismo ocurre con futuros cambios de gobierno o de alianzas.

Esas mismas armas también pueden minar las posibilidades de que el esfuerzo de la comunidad internacional para estabilizar una situación de posconflicto y construir la paz tenga éxito. La proliferación de armas es una amenaza real para la seguridad de las poblaciones locales y también para el personal de la misión de la ONU. Además, reduce mucho las posibilidades de que se cumplan los objetivos previstos y exige dedicar tiempo y recursos materiales y humanos siempre escasos. Se trata de una hipocresía que tiene serias consecuencias para la paz y la estabilidad global.

22 Como le ocurrió a EE.UU. con los suministros y entrenamiento militar a los *muyahidín* en Afganistán, o a ciertos jefes militares en Somalia, que luego se volvieron contra sus tropas; el fenómeno es conocido como *blowback*.

FUENTES DE INFORMACIÓN ADICIONALES

Amnistía Internacional

www.amnesty.org

Banco Mundial

www.worldbank.org/research/conflict
<http://www.worldbank.org/ieg/licus/?intcmp=5268484>

Bonn International Center for Conversion (BICC)

www.bicc.de

Center on International Cooperation (New York University)

www.cic.nyu.edu

Escuela de Cultura de Paz (UAB)

www.escolapau.org

Greenpeace-España

www.greenpeace.es

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)

www.gfn-ssr.org/home.cfm

Human Security Centre

www.humansecurityreport.info

International Action Network on Small Arms

www.iansa.org
www.controlarms.org

International Alert

www.international-alert.org

London School of Economics (Failed States Working Group)

www.lse.ac.uk
www.crisisstates.com

Organización de Naciones Unidas (ONU). Departamento de Operaciones de Paz

www.un.org/Depts/dpko

Oxfam

www.oxfam.org

PNUD (Crisis Prevention and Recovery Unit)

www.undp.org/bcpr

Research Partnership on Postwar State-building (RPPS)

www.state-building.org

Small Arms Survey

www.smallarmssurvey.org

Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration

www.sweden.gov.se/sb/4890

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org