

Vicenç Fisas

# La segunda oleada del desarme

(Edición revisada)

Vicenç Fisas Armengol es director de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona, y titular de la Càtedra UNESCO sobre Pau i Drets Humans de dicha universidad. Es doctor en estudios sobre paz por la Universidad de Bradford, y Premio Nacional de Derechos Humanos en 1988. Es autor de cuarenta libros sobre conflictos, procesos de paz, cultura de paz, desarme e investigación sobre la paz.

## Índice

Introducción	5
Replanteando las políticas de defensa	7
La responsabilidad de proteger	13
El mito de la seguridad mediante el rearme	15
El control del comercio de armas y de las armas ligeras	18
El control de las armas inhumanas	21
El control de las armas de destrucción masiva: por un mundo sin armas nucleares	24
Las medidas de confianza	27
El desarme de ex combatientes: el microdesarme	30



## INTRODUCCIÓN

Me inicié en el tema del desarme hace ya cuarenta años, cuando tenía diecinueve años, y gracias a Joan Baez. Por aquel entonces, me interesó la valiente actitud de un joven valenciano, Pepe Beúnza, que había decidido no hacer el servicio militar obligatorio y se había declarado objetor de conciencia por motivos éticos. Fue detenido y se puso en marcha una campaña internacional para exigir su libertad. Joan Baez dedicó parte de las ganancias de un concierto que dio en Toulouse para que se hicieran actividades a favor de la objeción de conciencia en España, y con este ingreso un grupo de activistas que apoyábamos la objeción de conciencia desde una praxis no violenta compramos el primer anuario del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el “Armamentos y Desarme Mundial”, que me apasionó hasta tal punto que desde entonces no he dejado de consultarlo en el resto de mi vida. Muchos datos de este libro corresponden al anuario de 2011.

Durante los años sesenta, setenta y ochenta, el mundo vivió una locura sumamente peligrosa, de la mano de las dos grandes potencias militares, los Estados Unidos y la Unión Soviética, enfrascados en una carrera armamentista que puso al planeta al borde del abismo de la destrucción, a causa de la gran cantidad de armas nucleares, químicas y biológicas, amén de las convencionales, que se acumulaban en sus arsenales, e instaurando además un orden, el militarismo, que fue adoptado por la mayor parte de los países del planeta, llegando a extremos imposibles de justificar desde una mente racional. El llamado “sistema-guerra” imperante en aquel entonces, intentaba justificar un sinfín de conflictos armados que, en su mayor parte, se desarrollaban en la periferia, en el llamado Tercer Mundo, convertido en el campo de batalla de la confrontación de las dos grandes potencias, ya que merced a la “destrucción mutua asegurada” que hubiera supuesto la utilización de las armas nucleares entre ellas, libraban su particular batalla de intereses en el Sur, que ponía los muertos.

En aquella época se impuso una feroz carrera por los gastos militares, que iban creciendo año tras año por todos los continentes, castigando especialmente a los países pobres que, merced a ese orden internacional dominado por las grandes potencias, se veían obligados a comprar grandes cantidades de armas fabricadas por un selecto grupo de países del Norte, curiosamente los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, que teóricamente eran, y son todavía, los encargados de promocionar la paz y la seguridad a nivel global. La guerra, además de destructiva, se convirtió en un negocio sumamente rentable, como también lo era la disuasión, es decir, la no-guerra, en el marco del militarismo universal.

La irracionalidad de este orden de cosas y su tamaña estupidez, por fortuna chocó con una opinión pública cada vez más sensibilizada por los peligros del rearme y del militarismo. Intelectuales, académicos y científicos de todo el mundo alzaron su voz contra este absurdo, y miles de ciudadanos de todos los continentes se movilaron para denunciar el peligro de estas políticas. Se crearon movimientos y organizaciones, se hicieron campañas nacionales e internacionales y se empezó a sensibilizar sobre la necesidad de proceder al desarme, como antídoto de las políticas de destrucción. La gran ola de contestación tuvo su punto álgido en los años ochenta, en plena Guerra Fría, y obtuvo sus resultados en los años noventa, en que el desarme era ya una política pública y una necesidad

reconocida por la mayoría de los estados. En términos generales, se redujo el peligro de una guerra nuclear, se prohibieron determinadas armas y se redujeron los gastos militares.... hasta que entrados ya en el Siglo XXI, han vuelto a surgir políticas armamentistas que nos recuerdan a los viejos tiempos y nos obligan a sacar de nuevo las banderas del desarme que teníamos guardadas en el armario de la historia. En otras palabras, el mundo de hoy gasta en armas y aparatos militares más que nunca, y esto nos obliga a plantearnos de nuevo los riesgos de este orden universal y de la necesidad de proceder a una nueva oleada de desarme, la segunda, que permita poner las cosas en su sitio, para que las políticas de defensa y seguridad sean compatibles con el desarrollo humano, en lo que se ha denominado la “seguridad humana”. En los últimos años se han conseguido ya importantes objetivos en materia de desarme. La segunda oleada del desarme empezó con la prohibición de las armas químicas, las minas antipersona y las bombas de racimo. Ha de continuar con políticas de seguridad menos militarizadas, la reducción de los gastos militares, el control del comercio de armas, el Tratado que regula exportaciones, el control de las armas ligeras, el aumento de las medidas de confianza y el apoyo a los programas de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes. Una agenda de desarme para la segunda década de este siglo. Éste pequeño libro pretende explicar lo que se hizo en la primera oleada del desarme y lo que resta por hacer en la nueva oleada. Cuarenta años después de mis primeras lecturas sobre el desarme, espero que este libro sirva para que la gente que está indignada por las injusticias del mundo, adopte el desarme como tema de su agenda, tal como yo hice en mis años de juventud.

# REPLANTEANDO LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Contrariamente a lo que mucha gente cree, ni siempre ha habido guerras ni todas las sociedades se han dedicado siempre a matarse. La guerra es un fenómeno social, un invento humano, y todo lo que se aprende se puede desaprender. Es más, cuando escribo estas líneas a principios de 2012, puedo afirmar que en el mundo existen muchos menos conflictos armados que hace cuarenta años, cuando me introduje en estos temas, y se está consolidando una dinámica de tratamiento de las situaciones conflictivas en que cada vez se da menos espacio a la guerra, una actividad que por fortuna no está loada y mitificada como en siglos anteriores, sino que intenta ser evitada por todos los medios. Es cierto que todavía existen los ejércitos, que se preparan para hacer la guerra, pero también es verdad que las actuales políticas de defensa priman más la prevención de los conflictos y la intervención en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo la égida de Naciones Unidas. En 2011, Naciones Unidas era la responsable de 20 de las 52 operaciones multilaterales que había en el mundo. Algo ha cambiado en estas últimas décadas en lo concerniente al enfoque de la defensa y la seguridad, aunque no lo suficiente para hablar de un giro epistemológico; a lo sumo, estamos ante un cambio de paradigma, o ante las puertas de ello, y me basaré en la más reciente doctrina estratégica de Estados Unidos y de España para mostrarlo. Cierto es que la teoría y la práctica todavía no es lo mismo, pero es bien significativo el cambio en las doctrinas, el cuerpo teórico y conceptual de las políticas estratégicas, cada vez menos basadas o apuntaladas en la acumulación de armas, y menos confiadas en el intervencionismo militar como primera reacción ante una amenaza. Nueve años de invasión de Iraq no han servido para pacificar un país que nunca debió ser invadido. Este caso es la muestra más palpable de la ineficacia de las viejas fórmulas militaristas, basadas además en supuestos falsos (las presuntas armas nucleares de Saddam Hussein) y en la creencia equivocada que una intervención militar va a ser incruenta; los cien mil muertos de Iraq lo atestiguan.

Durante los años sesenta o setenta el mundo estaba estructurado por la política de bloques militares enfrentados. Tanto la OTAN, liderada por Estados Unidos, como el Tratado de Varsovia, liderado por la Unión Soviética, diseñaban sus políticas bajo el supuesto de una hi-

potética confrontación entre los bloques. Los países de Europa Occidental realizaban maniobras militares bajo la hipótesis de un avance militar de la URSS. En España, por ejemplo, se llegó a la absurdidad de pensar que la URSS había llegado ya hasta los Pirineos, por lo que las maniobras militares estaban enfocadas a defender los extremos de dicha cordillera, con carros de combate vetustos y un ejército anticuado. También se diseñaban estrategias defensivas navales para defender la costa Mediterránea española (el famoso “boquete de Almansa”), para defenderse de los buques soviéticos que habrían llegado ya hasta nuestras costas, superando todos los obstáculos. España se convirtió, así, en la “reserva de Occidente” en términos militares, algo que hace sonrojar. Y todo este absurdo para ocultar una realidad, cual era que el ejército español para lo que realmente servía era para combatir al “enemigo interior”, esto es, a la población que deseaba democracia y libertad. El espectáculo del intento de golpe de Estado del 23-F fue un recordatorio de ello.

La caída del muro de Berlín y el fin de la política de bloques puso fin a tanta absurdidad, con sus correspondientes riesgos de enfrentamiento, ni que fuera por accidente. Desapareció el Tratado de Varsovia, la OTAN tuvo que reestructurarse, y Rusia pasó a ser un país aliado de Occidente. El contexto geoestratégico cambió radicalmente, y ello obligó a repensar las políticas de defensa y seguridad, puesto que las amenazas y los riesgos eran de otra naturaleza. La gestión de crisis es hoy la tarea fundamental de la OTAN, que toma las decisiones a través del Consejo Atlántico, la máxima autoridad de la Alianza. También tiene cometidos en la estabilización y reconstrucción de países que salen de un conflicto. La prevención prima sobre la intervención, aunque ello no obsta para que eventualmente tenga que intervenir militarmente en determinados contextos, siendo éste el aspecto más polémico de la OTAN, ya que un sector de la opinión pública opina que se excede en sus competencias y en su radio de acción, que actualmente ya no es el Atlántico Norte, sino todo el planeta.

La nueva estrategia de la OTAN fue aprobada en Lisboa en noviembre de 2010<sup>1</sup>, en la que se declaró a Rusia como socio preferente, algo impensable tres décadas atrás. La OTAN necesita a Rusia, por ejemplo, para luchar

8 | contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la piratería en el Índico y la estabilidad en Afganistán, lo que muestra los nuevos desafíos a que se enfrenta la Alianza, muy diferentes de la amenaza nuclear de la URSS en el pasado, y que incluye amenazas como los ciberataques, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos, el terrorismo internacional, el tráfico de personas o la protección de las rutas energéticas. El otro concepto clave aprobado en Lisboa fue el de “menos defensa, más seguridad y más política”, señalando la importancia de desmilitarizar las políticas de seguridad, en la que los aparatos estrictamente militares ya no tienen la primacía para afrontar a las nuevas amenazas, que deben ser abordadas desde otras perspectivas, con medidas económicas, policiales o de cooperación en diversas materias, y siempre desde una perspectiva preventiva, y no tanto reactiva. En ello ha influido decisivamente los atentados del 11-S en Nueva York, poniendo de manifiesto que el nuevo enemigo puede atacar territorio de la OTAN desde fuera de sus fronteras (guerra cibernética) o con la determinación de morir matando. La estrategia aprobada en Lisboa también analiza el riesgo de la pobreza como foco de inseguridad, y la gestión de crisis, incluidas las humanitarias. La OTAN también diseñó un concepto amplio de seguridad, en el que se combina la acción militar con la diplomacia, la cooperación al desarrollo y las tareas de inteligencia, aumentando el componente civil de la organización.

El Concepto Estratégico aprobado en Lisboa enumera los riesgos y amenazas a las que se enfrenta en la actualidad la OTAN, señalando en primer lugar que un ataque convencional sobre el territorio euro atlántico es poco posible, aunque esta posibilidad no puede ser ignorada. Estos riesgos y amenazas actuales, que trascienden lo puramente militar son: La proliferación de los misiles balísticos, de armas nucleares, de otras armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; El terrorismo, impulsado por las nuevas tecnologías; La inestabilidad o los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN ya que alimenta el extremismo, el terrorismo o las actividades transnacionales ilícitas. Los ataques en el ciberespacio, llevados a cabo tanto por Fuerzas Armadas y servicios de información extranjeros, delincuencia organizada, grupos terroristas y/o extremistas; Los ataques sobre las vías de comunicación de las que dependen el comercio y el suministro energético; Ciertas tendencias tecnológicas, en particular, el desarrollo de las armas láser,

las técnicas de guerra electrónica y las tecnologías que limitan el acceso al espacio; Otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos tales como los riesgos sanitarios, el cambio climático, la contaminación del agua y el aumento de las necesidades energéticas<sup>2</sup>. Otro tema más polémico es sin embargo la renovación de la disuasión nuclear de la OTAN y la defensa de misiles balísticos procedentes especialmente de Irán, país que tiene el mérito de haber sido declarado el enemigo número uno por sus posibles intenciones de dotarse de armas nucleares y de misiles de largo alcance. La inquietud sobre las intenciones de Irán contrastan sin embargo con los intentos fallidos de desnuclearizar Oriente Medio desde la Asamblea General de la ONU, boicoteados sistemáticamente por Israel, que es el primer país amenazado por Irán.

En el 2010, Estados Unidos aprobó su Nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que terminaba con la estrategia de la era Bush. La nueva Estrategia, la primera que presentaba el Gobierno de Obama, reconoció los límites de la influencia de Estados Unidos, alertaba contra el peligro de querer extender la supremacía norteamericana a todos los rincones del planeta y advirtió de que esta nación se enfrentaba también hoy a un enemigo interior, a un movimiento terrorista enraizado entre ciudadanos estadounidenses.

Esta doctrina, formulada en un informe de 52 páginas<sup>3</sup> que el Gobierno estaba obligado por ley a entregar periódicamente al Congreso, resume y oficializa el giro de la política exterior estadounidense que Obama fue exponiendo durante su primer año y medio de mandato en algunos célebres discursos, como el de El Cairo, en el que afirmó que su país no estaba en guerra con el islam, y en otras decisiones políticas significativas, como la reconciliación con Rusia, la revitalización de Naciones Unidas y el fortalecimiento de otras alianzas internacionales.<sup>4</sup>

La divulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional es siempre un momento relevante de la política estadounidense, puesto que pone de relieve las verdaderas intenciones del nuevo presidente en el conjunto de su política interna y externa. Y la estrategia de la Administración Obama está llena de novedades. Y es que el símbolo del “Yes, we can” preside el contenido de dicho documento, que echa por la borda cualquier atisbo de la política imperial del pasado, en particular la exterior, y sienta las bases de una nueva manera de entender el mundo y de relacionarse con él.



El documento incluso finaliza con una apelación a la imaginación moral, un concepto divulgado por el investigador para la paz John Paul Lederach, y que se refiere a la capacidad de innovar para la paz a partir de la constancia y la mentalidad abierta. Es una pequeña observación de un documento que le apuesta a los desafíos del futuro con bastante valentía y franqueza, con profundo realismo y con la dosis necesaria de espíritu multilateral, que ha de compatibilizar, eso sí, con la constante apelación al liderazgo estadounidense en todos los órdenes.

Pero, al margen de ese orgullo, la nueva estrategia nacional estadounidense tiene más parecido a un documento del sistema de Naciones Unidas que a los antiguos documentos elaborados por el Pentágono o la CIA. La apuesta por la acción colectiva, el consenso, la prevención de conflictos, la promoción de África, hacer frente al cambio climático, aceptar a los países emergentes, promover los derechos humanos y las normas internacionales, invertir en diplomacia y en desarrollo, etc., son aspectos que en teoría han de hacerse compatibles con los intereses nacionales estadounidenses y con los tres valores que el documento en cuestión defiende: dignidad, tolerancia e igualdad entre todos.

El documento dedica especial atención a las amenazas más inmediatas producidas por Al-Qaeda y a los contextos conflictivos de Irak y Afganistán. En estos dos últimos países, se apuesta por la democratización como base para la pacificación sin descartar el diálogo interno con los talibanes para el caso afgano, siguiendo los esfuerzos del presidente Karzai en la celebrada “loya jirga” para la reconciliación. Hay un capítulo especial dedicado al conflicto entre Israel y Palestina, con una mención expresa a la urgencia de crear dos estados que se respeten y puedan convivir con seguridad y prosperidad. Se menciona igualmente a Sudán, tanto para que no se malogre el Acuerdo de Paz de 2005 como para conseguir la paz en la región de Darfur.

Pero Estados Unidos podría liderar más procesos de paz, usando su influencia diplomática de forma directa o participando de forma conjunta en organismos multilaterales. Un caso urgente es el del Kurdistán, completamente estancado o en fase de retroceso, que podría coger nuevos impulsos si Estados Unidos ofreciera sus buenos oficios para abrir un diálogo sincero entre los kurdos y el Gobierno de Ankara, fortaleciendo las primeras medidas democratizadoras impulsadas por el primer

ministro Erdogan y ampliándolas a otras que satisfagan las demandas de reconocimiento del pueblo kurdo. Turquía es un fiel aliado de Estados Unidos, y esto debería ser aliciente para implicarse más en el conflicto de Chipre, para que quede definitivamente resuelto por la vía del diálogo en el transcurso de este año. No muy lejos de este escenario, Estados Unidos es miembro del Grupo de Minsk de la OSCE que actúa de facilitadora en el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno-Karabaj. Allí hay un documento sobre la mesa, el llamado “documento de Madrid”, prometedor y lleno de realismo, que permitiría encontrar una salida a este viejo contencioso. Un empujón de Estados Unidos sería decisivo para resolver este conflicto.

En el continente asiático, Estados Unidos podría jugar un papel importante en la promoción de las medidas de confianza que se intercambian India y Pakistán para resolver el conflicto de Cachemira, en una estrategia que persigue diluir la frontera y fortalecer la cooperación económica para la región. También podría usar su ascendencia sobre Filipinas para fortalecer los actuales diálogos del gobierno filipino con el Frente Moro de Liberación Islámica y los que puedan consolidarse con el Nuevo Ejército del Pueblo, la guerrilla comunista que ha manifestado su disposición a negociar. Finalmente, Estados Unidos puede jugar un papel decisivo en el desbloqueo de la situación del Sáhara Occidental, en la medida en que tiene ascendencia sobre Marruecos y el Frente Polisario ve con buenos ojos que el enviado especial del secretario general de Naciones Unidas sea precisamente estadounidense.

Son sólo algunos ejemplos de actuaciones que el Departamento de Estado podría fortalecer en los próximos tiempos, en consonancia con el nuevo estilo que propugna la nueva estrategia de seguridad y los valores que incorpora para su actuación en el exterior, y que podrían convertir a Estados Unidos en un país con un mayor liderazgo en la promoción de la paz internacional, alejándose de una tradicional posición en la que sus intereses imperiales le hicieron desatender numerosos escenarios conflictivos que requerían de diplomacias de paz.<sup>5</sup>

Las Fuerzas Armadas de hoy día, al menos en los países occidentales, se preparan cada vez más para participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas o en operaciones diseñadas bajo el paraguas de la OTAN. Desde 1948, se han llevado a

cabo 66 operaciones de este tipo, y a principios de 2012 estaban vigentes 15 operaciones, con cerca de 100.000 uniformados procedentes de 114 países, y un coste anual de 7.000 millones de dólares<sup>6</sup>. Una cifra respetable, pero que representa únicamente el 4'3% del gasto militar mundial anual. Los efectivos de las operaciones de paz representan únicamente el 0'5% de las Fuerzas Armadas mundiales (más de 20 millones de efectivos). En este sentido, quiero destacar que los cinco países que proporcionan más efectivos a las operaciones multilaterales de paz, excluida la ISAF, son Pakistán, Bangladesh, India, Egipto y Nigeria, todos países del Sur y ninguno occidental o miembro permanente del Consejo de Seguridad. Cabe señalar el intento de legitimar a las Fuerzas Armadas actuales bajo la excusa de que sirven o pueden servir para participar en operaciones de paz de la ONU, cuando sólo un porcentaje muy pequeño de los efectivos militares y de los gastos militares mundiales son dedicados a ese fin. Como señalaremos más adelante, una política de defensa mundial basada en operaciones de paz implicaría contar únicamente con el 10% de los recursos dedicados actualmente a actividades militares. El ahorro en efectivos y dinero que se conseguiría sería impresionante. Esa sí sería una real aportación al desarme.

La diferencia entre los nuevos planteamientos de seguridad y los viejos esquemas seguidos durante la Guerra Fría radica en el análisis de los que son los riesgos y las amenazas, así como en diferenciar entre lo que es posible y lo que probable. Una política de seguridad basada en todas las amenazas posibles corre el riesgo de ser paranoica, puesto que es verdad que todo puede suceder, aunque su probabilidad sea infinitesimal. En cambio, es mucho más razonable planificar en función de lo que probable, lo que implica un cálculo más ajustado a la realidad. En el día de hoy, no es razonable pensar que Rusia invadirá militarmente a los países de Europa Occidental. Por tanto, no hay que planificar una defensa en función de esa hipótesis. En cambio, hay conciencia de que existen riesgos derivados de las amenazas de grupos terroristas, pero al mismo tiempo existe el convencimiento de que sólo a través de la cooperación policial y de inteligencia podrá hacerse frente a esta amenaza. A nadie se le ocurriría hoy día justificar un aumento de los arsenales nucleares para combatir el terrorismo. Los medios no quedarían justificados. Así, pues, se trata de encontrar los medios más adecuados para enfrentar las amenazas reales que nos rodean, y esas amenazas tienen un carácter

ecológico, económico, cultural, social y político. ¿Cómo combatir el tráfico de personas, el cambio climático o la pobreza extrema? No es con medios militares, por supuesto. De ahí que las políticas de seguridad se hayan desmilitarizado, y que el componente militar sólo sea uno de los recursos a utilizar para determinadas amenazas, no para todas.

Un Ministerio de Defensa moderno, por tanto, no debería estar basado en la fuerza militar. Eso es ya cosa del pasado. Debería tener un equipo importante de especialistas en gestión de crisis (crisis políticas, medioambientales, económicas, etc.), y debería estar estrechamente conectado con el Ministerio de Asuntos Exteriores, puesto que es a través de la diplomacia que pueden resolverse muchos de estos problemas. Sorprende, en este sentido, los pocos recursos dedicados a Exteriores comparados con los de Defensa. En España la relación es de 3 a 1. En un planteamiento alternativo, como el que se propone en este libro, la relación debería ser de 1 a 1, y merced a una disminución en Defensa y un aumento de los recursos para Exteriores, incluida la partida de cooperación al desarrollo.

En algunos países, los ministerios de Exteriores tienen una estructura que refleja en buena parte este cambio de mentalidad y de funciones. En Noruega, por ejemplo, a pesar de tratarse de un país con pocos habitantes, el ministerio tiene una Unidad de Paz y Reconciliación, muy activa en promover mediaciones. El Gobierno tiene también un centro de actuación para el postconflicto (NOREF), y el país dispone de una buena red académica de investigación sobre la paz (PRIO, por ejemplo). Mucha de la labor en prevención de conflictos proviene, no tanto de organismos gubernamentales como de centros independientes, como el International Crisis Group (ICG)<sup>7</sup>, un centro que cuenta con 130 analistas de 40 nacionalidades en 60 países con crisis y es capaz de elaborar varios informes semanales sobre numerosos lugares del planeta, con propuestas concretas dirigidas a los gobiernos y a la comunidad internacional. Su presupuesto para 2011 es de 17 millones de dólares, justo lo que el mundo gasta en asuntos militares cada cinco minutos. Sin embargo, un centro como el ICG aporta al mundo una enorme capacidad preventiva, como los informes de Amnistía Internacional<sup>8</sup> o Human Rights Watch<sup>9</sup>, donde la denuncia de las violaciones de derechos humanos pone en alerta sobre contextos en que la violencia estructural o la represión estatal puede desencadenar un conflicto armado. No en vano la mayoría de los conflictos armados de la actualidad son in-

traestatales, y sólo un minoría son de carácter interestatal (casos de India y Pakistán por Cachemira, o de Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno Karabaj).

La gestión de crisis topa sin embargo con la lentitud en tomar decisiones para intervenir sobre contextos conflictivos. Existe la información sobre lo que ocurre, pero hay dudas o temor en tomar las medidas disuasorias, de carácter no militar en primera instancia, y de naturaleza militar sólo como último extremo. El régimen despótico de Hasan al Bachar, en Siria, dispuso de muchos meses para masacrar a la población opositora (5.500 asesinatos en el momento de escribir estas líneas), sin que la comunidad internacional, incluido el Consejo de Seguridad de la ONU, hubiera adoptado medidas firmes para disuadir al dictador. Tuvo que ser la Liga Árabe, institución nada modélica en temas de derechos humanos, la que finalmente optó por tomar medidas drásticas sobre este país. Lo cierto es que en el mundo no existe una política concertada para frenar los pies a dictadores, predominando la prudencia cuando no la condescendencia hacia ellos. De esta forma, las políticas preventivas no suelen pasar de un listado de buenas recomendaciones. Cualquier documento oficial sobre política estratégica contiene numerosas referencias a la prevención, pero la verdad es que se trata más bien de buenas intenciones y no tanto de una política operativa. Es una asignatura pendiente. De todas formas, hay que apoyar cualquier intento, y en este sentido hay organizaciones que, a pesar de sus limitaciones, cumplen su función, como la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE)<sup>10</sup>, cuyo cometido incluye el arreglo de disputas, la vigilancia de los derechos de las minorías y la prevención de conflictos. Sin su existencia, Europa sería sin duda más conflictiva; lo que ocurre es que cuando la prevención tiene éxito, no tiene visibilidad; simplemente no ocurren conflictos o su dimensión queda limitada. En cualquier caso, es importante que estos organismos dispongan de los recursos necesarios para llevar a cabo su labor. Toda inversión en prevención es un ahorro en gestión de conflictos. Para 2012, la OSCE dispone de un presupuesto de 148 millones de Euros para tratar de la seguridad y la cooperación de sus 56 estados miembros, una minucia comparado con el gasto militar anual de estos mismos países, que es de decenas de miles de millones.

En el 2011, el Gobierno de J.L.Rodríguez Zapatero aprobó la Estrategia española de seguridad<sup>11</sup>, un documento que llevaba por

subtítulo “una responsabilidad de todos”, dando significancia a la complicidad necesaria para que un país pueda afrontar los retos que se le presentan. El documento en cuestión identificaba las siguientes amenazas y riesgos: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados, y emergencias y catástrofes. Estos nueve temas constituían la espina dorsal de la nueva política de seguridad, que como se ve, ya estaba desmilitarizada y se adaptaba perfectamente a las realidades del presente, a diferencia de los esquemas de la doctrina del pasado, que se centraba mayormente en las amenazas provenientes de ataques del exterior, sea de la Unión Soviética o de Marruecos. Ahora no hay países enemigos en el sentido clásico, sino temas de preocupación que hay que abordar con diferentes medios, y que todos ellos deben ser analizados por el correspondiente organismo de inteligencia (el CNI<sup>12</sup> para el caso español, que por fortuna ya no se dedica a espiar a los opositores políticos, como se hacía en el pasado franquista), convertido en un auténtico mecanismo de prevención. Ya no son sólo los militares los encargados de la seguridad, sino economistas, sociólogos, ingenieros, informáticos, policías, medioambientalistas humanitarios o politólogos. Es más, en el diseño de estas políticas ya se consulta a miembros de ONG, movimientos sociales o el mundo académico. Téngase en cuenta que el documento en cuestión considera que “las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideologías radicales y no democráticas, son todo factores transnacionales que pueden potenciar los efectos de las amenazas y riesgos”, de lo cual se deriva que las actuaciones para hacer frente a dicha amenazas y riesgos no pueden ser solo militares, sino sobre todo civiles. Además, se señala que “la defensa de estos intereses ha de hacerse siempre en el marco de valores democráticos y del Estado de Derecho, junto a la defensa de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad y el progreso global, y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado del bienestar”, lo que constituye una declaración de principios contraria a la vieja idea de la militarización de la sociedad.

En julio de 2012, no obstante, el nuevo Gobierno popular aprobó la Directiva de Defensa Nacional 2012, con un redactado que recordaba

tiempos pasados. La defensa se militariza de nuevo y se pone el énfasis en las “amenazas no compartidas”, es decir, sobre Ceuta y Melilla. Se abandona la idea de seguridad compartida y de seguridad humana y se vuelve a un esquema clásico de los tiempos de la Guerra Fría.

La evolución seguida por la OTAN no ha sido la misma que la de la España del Partido Popular. En el mencionado Documento de Lisboa, el nuevo Concepto estratégico enumera un listado amplio de amenazas de seguridad a la Alianza, como el terrorismo, la inestabilidad internacional, las actividades ilegales transnacionales los tráficos ilícitos de armas, seres humanos o drogas, y los ataques sobre el espacio cibernético, las líneas de comunicación y las infraestructuras críticas, entre otros. También se identifican algunos factores como los cambios tecnológicos, la escasez de recursos, los riesgos sanitarios y el medio ambiente, que son capaces de afectar al “planeamiento y a las operaciones militares”, aunque no a los intereses vitales de los aliados. “La enumeración aumenta el perfil de seguridad de la OTAN porque pretende afrontar “cualquier amenaza que afecte a la seguridad y protección de nuestras poblaciones”, lo que acrecienta el número de ámbitos de seguridad a los que podría atender la organización y, por otro, no se establecen limitaciones expresas que restrinjan esa am-

pliación de competencias, por ejemplo, a los aspectos militares de esas amenazas. Este cambio de jerarquía conceptual se reconoce en la propia denominación del nuevo Concepto, ahora de defensa y seguridad, y se refleja en la profusión de alusiones a la seguridad en el texto que cuadriplican a las de defensa.”<sup>13</sup>

Las funciones básicas de la Alianza son tres a partir de ahora: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa. La primera es de carácter militar, pero las otras dos no, y se asemejan bastante a un viejo concepto de los años setenta, la “seguridad compartida” o “seguridad en común”, puesto en boga por el ex primer ministro sueco Olof Palme, basado en el principio de que “mi seguridad es tu seguridad”, esto es, que no puede perseguirse una seguridad nacional a costa de crear inseguridad en los demás, sean Estados o regiones geográficas. Todo lo que se haga ha de crear seguridad hacia los demás. Así, si un incremento de gastos militares desmesurado o la adquisición de muchos armamentos causa temor a un tercero, debe desecharse esa opción, por causar una inseguridad colectiva. En cambio, si aumentamos nuestro comercio mutuo, reforzamos los lazos culturales o aumentamos la cooperación al desarrollo, son todos ellos instrumentos que podemos calificar como generadores de confianza, y por tanto, son pacificadores.



# LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A LAS POBLACIONES EN PELIGRO

Una cultura de la seguridad no puede desvincularse de la imperiosidad de proteger a las comunidades y a las sociedades que se encuentran en peligro por la actuación perversa de otras personas. El genocidio, la limpieza étnica, el exterminio y la violación de los derechos humanos a gran escala son, por desgracia, acontecimientos de nuestra era, por lo que existe una responsabilidad de proporcionar protección a quienes se sienten perseguidos. El concepto de “responsabilidad de proteger” data del 2001 y surgió como respuesta a la demanda del Secretario General de la ONU, cuando Canadá estableció una Comisión Internacional independiente sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS), definiéndolo en los términos siguientes: “cuando la población sufre un daño serio, como resultado de guerra interna, insurgencia, represión o estado fallido, y el estado en cuestión es incapaz de pararlo o prevenirlo, el principio de intervención supone una responsabilidad de proteger”<sup>14</sup>. Este concepto puede encontrarse también en el documento “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>15</sup>, un informe del Secretario General de la ONU fechado el 21 de marzo de 2005, así como en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>16</sup>, aprobado por la Asamblea General el 24 de octubre de 2005, que en su numeral 139 contiene una mención a que “la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Posteriormente, el 12 de enero del 2009, un informe del Secretario General de la ONU titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”,<sup>17</sup> pone de manifiesto que la mejor manera de desalentar a Estados o grupos de Estados de abusar de la responsabilidad de proteger ejerciéndola para fines indebidos consistiría en desarrollar cabalmente la estrategia, las normas, los procesos, los instrumentos y las prácticas de las Naciones Unidas en la materia. Según el documento, el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad y no del concepto más

estrecho de la intervención humanitaria. Al ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones básicas de protección, se apunta a reforzar la soberanía y no a debilitarla a ayudar a los Estados a cumplirla y no simplemente a reaccionar cuando fallan.

En cuanto a su alcance, y a menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, para Naciones Unidas la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El derecho a proteger, por lo demás, descansa en tres pilares<sup>18</sup>: el primero está constituido por la responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos. El segundo pilar es el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones; el tercer pilar, finalmente, es la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar de forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. La responsabilidad de proteger corresponde pues, en primera instancia, a los Estados afectados, pero cuando estos se vean impotentes o sean precisamente los causantes del peligro, es a la comunidad internacional a quien corresponde actuar, con celeridad y eficacia, en solidaridad con los actores locales que estén aguantando la represión y aplicando el principio de “no hacer daño”, en el sentido de no deslegitimar u obstaculizar las iniciativas de resistencia locales.<sup>19</sup>

Pero la responsabilidad de proteger se refiere también a la necesidad de dar respuesta a los desastres naturales, cuyo coste ha ascendido a 230.000 millones de dólares en los últimos cinco años, y que se han visto agravados como consecuencia del cambio climático. El terremoto de Haití de enero de 2010, por ejemplo, supuso la pérdida de 150.000 vidas humanas, más de 200.000 heridos y centenares de miles de personas sin hogar en un país de poco más de diez millones de habitantes. Con una renta de 520 dólares por habitante y un PIB global de 5.200 millones de dólares, la petición de ayuda inicial ascendió a 2.100 millones de dólares (de los que 1.400 millones se destinarían a la construcción de viviendas), equivalente al 40% del PIB. Cabe

preguntarse, en estas circunstancias, sobre la capacidad de recuperación de un país tradicionalmente sumido en la corrupción, el clientelismo y el severo control ejercido por unas pocas familias mulatas, responsables en última instancia de la pobreza la inmensa mayoría de la sociedad y de los 900 millones de deuda externa que se quería condonar. La miseria de Haití se convirtió así en el paradigma de lo que no debería hacerse, y constituía un desafío a la capacidad de la comunidad internacional de reconstruir un país a partir de sus cenizas. Idealmente, la reconstrucción debería hacerse desde una estrategia que combinara la coordinación ejercida desde Naciones Unidas con la planificación surgida de la propia sociedad haitiana, si tiene los mecanismos para definir sus propios intereses y prioridades. La duda que surge, no obstante, es de si las instancias que tradicionalmente han dirigido la miseria son las que han de protagonizar la reconstrucción. Indudablemente no. De ahí el desafío de la comunidad internacional liderada por Naciones Unidas, que había de poner en práctica una política de “peacebuilding”, o construcción de paz, enfocada en el desarrollo de un país-fallido que, además, se encontraba en un estado de shock.

La responsabilidad de proteger incumbe igualmente de una manera especial a los contextos en que se desarrolla un conflicto armado. Como señala la resolución 1674 del Consejo de Seguridad de la ONU, con fecha 28 de abril de 2006, “los ataques dirigidos deliberadamente contra los civiles u otras personas protegidas en situaciones de conflicto armado constituyen una violación flagrante del derecho internacional humanitario”<sup>20</sup>, en particular con respecto a) la tortura y otros tratos prohibidos, b) la violencia de género y sexual, c) la violencia contra los niños, d) el reclutamiento y uso de niños soldados, f) la trata de seres humanos, g) los desplazamientos forzados, y h) la denegación intencional de asistencia humanitaria. La citada resolución reafirma también que es esencial poner fin a la impunidad para que una sociedad en conflicto o que se está recuperando de un conflicto pueda enfrentar la realidad de los abusos cometidos en el pasado contra los civiles afectados por el conflicto armado y evitar esos abusos en el futuro, señalando la variedad de mecanismos de justicia y reconciliación que puedan considerarse, incluidos los tribunales penales nacionales, internacionales y “mixtos”, y las comisiones de verdad y reconciliación, señalando que estos mecanismos pueden promover no sólo la rendición individual de cuentas res-

pecto de crímenes graves, sino también la paz, la seguridad, la reconciliación y los derechos de las víctimas. La resolución exhorta también a los Estados que todavía no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar los instrumentos de derecho internacional humanitario, derechos humanos y derecho de los refugiados y de adoptar medidas apropiadas de orden legislativo, judicial y administrativo para cumplir las obligaciones que les imponen estos instrumentos.

El derecho a proteger en los conflictos armados ha de poner un especial énfasis a que todas las partes interesadas se aseguren de que en todos los procesos y acuerdos de paz y en toda la planificación para la recuperación y reconstrucción después de los conflictos (la etapa de rehabilitación posbélica) se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños y se incluyan medidas concretas para la protección de los civiles, incluidas a) la cesación de los ataques contra los civiles, b) la facilitación de la prestación de asistencia humanitaria, c) la creación de condiciones conducentes al regreso voluntario, seguro, digno y sostenible de los refugiados y desplazados internos, d) la facilitación del pronto acceso a la educación y la capacitación, e) el restablecimiento del imperio de la ley y f) el fin de la impunidad.

A finales de 2010 había en el mundo un total de 33,9 millones de personas desplazadas internas o refugiadas,<sup>21</sup> de las que 4 millones estaban en Pakistán, 3,6 millones en Colombia, 2,3 millones en la RD Congo, 1,9 millones en Sudán, 1,8 millones en Iraq y 1,5 millones en Somalia. Todo este ingente número de personas necesita de protección permanente durante los años en que esperan tener las condiciones necesarias para su retorno. También hay que sumar a estas cifras las de las personas que han obtenido el estatus de asilo, al tenerse que marchar de sus países de origen por causa de un conflicto o por la situación política.

El derecho a proteger, en resumen, incumbe así, a cuatro escenarios: los que se refieren a los casos de genocidio, crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; los ataques dirigidos contra civiles en caso de conflicto armado; las personas desplazadas, y la respuesta ante los desastres naturales. En cualquiera de estos escenarios hay que crear seguridad a las personas, y es responsabilidad de los Estados y de las personas encontrar los medios más adecuados para proporcionarles esa seguridad que necesitan.

## EL MITO DE LA SEGURIDAD MEDIANTE EL REARME

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del muro de Berlín, a finales de los años ochenta, los gastos militares mundiales crecieron años tras año, en buena parte por el importante aumento que experimentaban las dos grandes potencias militares, Estados Unidos y la URSS. El resto de países, o la inmensa mayoría, les seguían en esta escalada, produciéndose un fenómeno llamado “carrera armamentística” o simplemente “rearme”. Estas enormes sumas dedicadas a lo militar superaban muchas veces al gasto educativo o sanitario de muchos países, afectando al desarrollo de ellos. Naciones Unidas elaboró por entonces varios informes alertando de las consecuencias negativas del rearme sobre el crecimiento de los países del Sur, que salvo raras excepciones, se habían lanzado también a la carrera armamentista.

El punto culminante de este rearme se produjo en 1987, y desde entonces empezó a disminuir, lo que generó un aparente “dividendo del desarme”, esto es, un ahorro anual que bien pudiera dedicarse a satisfacer necesidades sociales, cosa que sin embargo no ocurrió así. En 1999, sin embargo, el gasto mundial en actividades militares volvió a aumentar y no ha parado de crecer hasta el presente, generándose un nuevo proceso de rearme, muy preocupante, que no recibe la atención que se debiera. Según el SIPRI<sup>22</sup>, el gasto de 2011 ascendía a 1.738.000 millones de dólares, lo que representaba el 2,5% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial o 249 dólares por persona. Lo realmente preocupante es que esta cifra era un 42’6% superior a la de 2002, debido especialmente al aumento del gasto militar de Estados Unidos (63% en el mencionado período), mientras que en el resto del mundo el crecimiento fue del 37%.

Gastar 1.738.000 millones de dólares al año en asuntos militares supone un gasto diario de 4.761 millones de dólares, o 198 millones a la hora. Es una auténtica locura, en un mundo donde no están satisfechas las necesidades esenciales de miles de millones de seres humanos, y donde hay dificultades para alcanzar los Objetivos del Milenio para 2015. Es más, llegaremos a este año con un vergonzante balance comparativo. No hay dinero para el desarrollo, para la vivienda, para la educación universal o el saneamiento de

las aguas, pero sí para comprar armamentos y mantener costosos aparatos militares. Es una afrenta a la dignidad humana y una señal muy negativa de las prioridades que se han establecido desde los Estados. Si hemos de hablar de una segunda oleada de desarme hemos de empezar por aquí, por volver a reducir el gasto militar para situarlo, al menos, a los niveles de 1987.

Comentábamos que el principal responsable de este incremento es Estados Unidos, que ha aumentado su gasto militar de 356.720 millones de dólares en el 2002 a 711.421 millones en 2012 (+99’4), lo que supone el 4’8% de su PIB, un porcentaje muy elevado y representativo de un país militarizado. Para los próximos diez años, no obstante, está prevista una reducción de 500.000 millones de dólares, gracias a la salida de Iraq y a la reducción de su implicación en Afganistán. Estados Unidos gasta 159.300 millones en personal militar, 301.700 millones en operaciones y mantenimiento, 134.400 millones en adquisición de armas, y 78.200 millones en investigación y desarrollo armamentista. Ningún país del mundo, ni Rusia, se acerca a estos niveles tan desorbitados. Es una auténtica máquina preparada para intervenir simultáneamente en varios conflictos. Es cierto, hay que aclarar, que ese crecimiento es debido a sus intervenciones en Iraq y Afganistán, que han supuesto una auténtica sangría económica.

China, con su espectacular crecimiento económico en los últimos años, ha conseguido situarse en el segundo lugar en el ranking de gastos militares mundiales, con una cifra de 142.900 millones de dólares, con un importante aumento entre 2002 y 2011 (+170%). Representa el 2% de su PIB, un porcentaje considerado intermedio. A Estados Unidos le preocupa enormemente este crecimiento de los gastos militares, por lo que está diseñando una nueva estrategia de presencia en la región de Asia-Pacífico, que puede llevar a incrementar los niveles de rearme de la zona.

Rusia es el tercer país en gasto militar, con una cifra de 71.900 millones de dólares para 2011. Nótese que es una cifra casi 10 veces inferior a la de Estados Unidos para ese mismo año. La previsión es que merced a la buena marcha de la economía rusa, ese gas-

to vaya en aumento en los próximos años. Puede considerarse un país militarizado, en la medida que el gasto militar, según el SIPRI, supone el 3'9% del PIB.

El Reino Unido, con 62.700 millones de dólares, es el tercer país en gasto militar, que le supone el 2,6% de su PIB. Le sigue Francia, con 62.500 millones de dólares (2'3% del PIB).

Como se habrá podido observar, los cinco primeros países en gasto militar son también los cinco países permanentes del Consejo de Seguridad, una contradicción, en la medida en que según la Carta de Naciones Unidas, tienen la obligación de promover el desarme, algo que no cumplen a todas luces.

Japón es el sexto país en gasto militar, con 59.300 millones de dólares, lo que supone únicamente el 1% de su PIB, un nivel muy reducido. Va seguido de la India, con un gasto de 48.900 millones, que implica el 2'6% de su PIB. Arabia Saudí es el octavo país, con 48.500 millones de dólares (8'4% del PIB). Brasil ocupa el décimo lugar, con 35.400 millones (1,5% del PIB). El gasto de estos diez países supone el 74% del gasto militar global.

Los países cuyo gasto militar supone más peso sobre su PIB son Omán (8'5%), Arabia Saudí (8'4%), Emiratos Árabes Unidos (6'9%), Israel (6,5%), y Jordania (5'0). Un país se considera militarizado cuando su gasto excede del 4%, rearmado cuando pasa del 3%, intermedio cuando su gasto se sitúa alrededor del 2%, y poco rearmado cuando es inferior al 2%. En una perspectiva de desarme, el objetivo sería situar la media mundial del 2'5% actual a una media del 1,5%, lo que supondría un ahorro, o dividendo del desarme, de casi 700.000 millones de dólares anuales, suficientes para atender a todas las necesidades del mundo, combatir el hambre, dar educación para todos y construir viviendas dignas para todos los habitantes del planeta. El problema es que todo depende de la buena voluntad de los Estados, ya que no existe ningún tratado que persiga este objetivo, ni siquiera una campaña que vaya en esa dirección. La segunda oleada del desarme, por tanto, ha de sensibilizar a la opinión pública sobre este tema, de manera que la reducción de los gastos militares hasta el 1,5% del PIB sea un objetivo político y una reivindicación de los movimientos sociales.

Estados Unidos destina el 18,2% de su gasto militar a la adquisición de armas, la mayoría fabricadas por empresas estadounidenses.

El resto de países suele gastar un porcentaje similar en inversiones para adquirir armamento, que en ocasiones puede alcanzar el 25%, o más en momentos puntuales de renovación de armamento. Eso genera lucrativos beneficios para una industria que, año tras año, recibe importantes pedidos de los ministerios de Defensa. Se ha acuñado incluso el concepto de "complejo militar-industrial" para designar a un entramado de intereses creados alrededor de este sector. En el año 2010, según el SIPRI, las cien primeras industrias armamentistas mundiales vendieron por valor de 411.100 millones de dólares. Un 60'7% eran ventas de 45 empresas estadounidenses, el 12,1% de 11 empresas británicas, y el 5,6% de 6 empresas francesas. Dos empresas españolas figuran entre las cien primeras del ranking.

### Las 5 primeras empresas fabricantes de armas en 2010

Empresa	País	Ventas (millones \$)
Lockheed Martin	EEUU	35.930
BAE System	RU	32.880
Boeing	EEUU	31.360
Northrop Grumman	EEUU	28.150
General Dynamics	EEUU	23.940

El volumen de ventas de las principales empresas supera al PIB de muchos países, lo que da una idea del poder del sector, que destina una parte importante de su producción a la exportación. Es un importante lobby empresarial, en cuyos consejos de administración hay muchos militares retirados que procuran hacerse con los grandes pedidos de la Administración. Es la parte "dura" de la política de seguridad, y la que presiona para que las políticas de defensa tengan un fuerte componente militar. Sus intereses van en contravía de la civilización de la estrategia. Piénsese que las ventas de la principal industria armamentista son 225 veces superiores al presupuesto anual de la OSCE. A pesar del discurso extendido de que la seguridad tiene especialmente un componente civil, a la hora de la verdad la industria armamentista marca la pauta contraria. Sus tentáculos llegan a las universidades, donde patrocinan importantes programas de investigación, a los medios de comunicación, que a veces controlan, y a los creadores de opinión pública, que suelen ser muy poco críticos con sus políticas. De esta forma, consiguen que la industria armamentista tenga un el-



evado de grado de autonomía respecto a las necesidades reales de defensa. No producen lo que se necesita, sino lo que les interesa, llevando al mercado numerosos productos que nunca serán utilizados. En España, por ejemplo, se gastan importantes inversiones en la fabricación de carros de combate, a sabiendas que nunca jamás serán usados en un escenario bélico. Se fabrican por inercia y por tradición, no porque sean necesarios.

El rearme tiene un componente sumamente perverso, que es la proliferación de armas ligeras, que son las que se usan en los conflictos armados tradicionales. Por ser baratas, no se llevan la mayor parte de los presupuestos nacionales, pero su proliferación por todo el planeta, donde hay 875 millones de armas pequeñas en manos de civiles, es una de las mayores fuentes de inseguridad. La gente puede adquirirlas libremente en los países en que no hay restricciones a la venta; en el mercado negro, es también fácil adquirirlas por precios muy baratos. Así, la criminalidad se abastece con facilidad de este tipo de armas, que además son fáciles de transportar, y por tanto de ocultar. Por fortuna hay unas campañas internacionales muy potentes para sensibilizar a los poderes públicos de su control; además, son frecuentes las iniciativas de programas de recompra de armas, por lo que durante unos días se produce una amnistía en el porte de estas armas, y se alienta su entrega a cambio de bienes materiales. Hay redes, como IANSA, que coordinan a decenas de entidades de todo el planeta que se dedican a este tema, u organizaciones como la Small Arms Survey, que además de editar numerosas publicaciones, asesoran a Gobiernos en el control de las armas ligeras.

El 60% de los homicidios del mundo se producen armas ligeras. Existe, por tanto, una estrecha relación entre la proliferación de estas armas y la inseguridad. En junio de 2006, el PNUD y el Gobierno de Suiza copatrocinaron

una cumbre que resultó en la aprobación, por parte de 42 Estados, de la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo, iniciativa creada para alcanzar reducciones mensurables en materia de violencia armada para 2015. En marzo de 2010, 108 Estados habían firmado la Declaración. Continuando por el camino trazado por la Declaración de Ginebra, el PNUD y el Gobierno de Noruega están trabajando con los Estados miembros para asegurar que los compromisos en materia de reducción y prevención de la violencia armada figuren en la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos del Milenio (ODM), y se reflejen en las estrategias posteriores hasta 2015 en materia de ODM y de desarrollo.

Gastar tanto en armas no nos proporciona mayor seguridad, sino todo lo contrario. El rearme de la Guerra Fría nos mostró que el aumento de los gastos militares creaba mayor inseguridad global. Ahora ocurre otro tanto, y no tiene sentido que en tiempos de crisis económica, el mundo gaste cifras tan desorbitadas en cuestiones militares. Tampoco se ajusta a la realidad conflictiva, pues mientras el gasto militar ha aumentado un 50% entre 2001 y 2010, el número de guerras ha pasado de 19 a 15 en este mismo período. Vivimos en un mundo donde la guerra ha perdido cualquier legitimidad, donde la mayor parte de los conflictos armados se resuelven en una mesa de negociación, y no por victoria militar, por lo que no tiene sentido invertir tanto esfuerzo en dotarse de aparatos militares modernos y de mayor capacidad destructiva. Lo que importa es como aumentar las capacidades para prevenir los conflictos, en gestionar las crisis y en activar diplomacias de mediación, que es infinitamente más barato que mantener enormes arsenales militares. La seguridad mediante el armamentismo es un mito, una falaz mentira que ha generado dinámicas destructivas y supone una auténtica amenaza a nivel nacional, regional e internacional.

## EL CONTROL DEL COMERCIO DE ARMAS Y DE LAS ARMAS LIGERAS

La producción armamentista que no se dedica al mercado interno, se exporta, habiendo muchas empresas que se dedican principalmente a vender al exterior. Las cifras exactas del comercio de armas no se conocen, porque hay poco control sobre las industrias ligeras y de munición. Se tienen más datos de la industria pesada, porque sus ventas no se pueden esconder y no son aptas para el mercado negro. El SIPRI es el organismo encargado de calcular las exportaciones de armas pesadas. Según sus cifras, en el año 2011 las exportaciones de armas pesadas alcanzaron los 29.954 millones de dólares, superior a la de los años inmediatamente anteriores. Los países que compraron mayor cantidad de armas pesadas en el quinquenio 2007-2011 fueron India (12.650 millones de dólares), Corea del Sur (7.093), Pakistán (6.923), China (6.325) y Singapur (5.126). Todos asiáticos. Con la adquisición a finales de 2011 de 94 cazas F-15 de Estados Unidos, valorados en 29.400 millones de dólares, Arabia Saudí se colocará en los primeros puestos del ránking en los próximos años, ya que forma parte de un paquete de armas valorado en 60.000 millones de dólares.

Los exportadores están encabezados por Estados Unidos (39.133 millones de dólares en el quinquenio mencionado), con el 30% mundial, seguido de Rusia (39.517) con el 24% mundial, Alemania (11.794), Francia (9.778) y Reino Unido (5.236). Las industrias rusas y alemanas son las que están más volcadas a la exportación. España ocupa el séptimo lugar en el ránking de exportadores, y los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad abarcan el 70% de las exportaciones mundiales de armas pesadas. Un mal ejemplo.

La compra de armas no es garantía de seguridad, y en muchas ocasiones obedece a los intereses del vendedor, que se lucra con la operación. A finales de 2011, por ejemplo, EEUU decidió vender a Irak aviones de combate F-16, tanques M1A1, chalecos antibalas, cascos, cargadores de munición y vehículos por valor de 11.000 millones de dólares. Los críticos de esta operación temían que estas armas pudieran ser utilizadas por los servicios de seguridad del régimen para ayudar a Al Maliki a consolidar su poder y a

excluir a la minoría suní del Ejecutivo. ¿Contra quién combatirán los aviones F-16? ¿Puede permitirse el lujo este país de dedicar 11.000 millones de dólares a la compra de armas? Hay serias dudas que esta operación genere confianza en la clase política iraquí. Más bien ayudará a dividirla. Es un ejemplo de cómo el comercio de armas genera inestabilidad, en vez de seguridad.

Históricamente, el comercio de armas ha sido una actividad opaca y fuera de control, alcanzando records históricos en 1987. Con el fin de la política de bloques, el comercio disminuyó. Sus cifras eran normalmente secretas, y sólo el empeño de centros como el SIPRI permitía tener una idea aproximada de su volumen. Los Gobiernos eran reacios a desvelar tanto sus compras como sus ventas, y las compañías privadas hacían otro tanto, muchas veces con la excusa de no dar información a la competencia. El objetivo ha sido siempre vender lo máximo a quien sea. Por encima de todo es un negocio, y muy lucrativo. Poco importan las consideraciones morales o éticas sobre el destino final de las armas, su uso en conflictos abiertos o su utilización para fines represivos. De ahí el carácter tenebroso y mafioso de esta actividad.

Esta situación empezó a cambiar radicalmente en los años noventa, y gracias a campañas impulsadas por ONG como Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón-Oxfam y Médicos sin Fronteras, países como España son ya más transparentes y las armas están sujetas a control parlamentario.<sup>23</sup> Durante años se impulsaron varias campañas, como la de “hay secretos que matan”, que permitieron sensibilizar a la opinión pública y a los partidos políticos sobre la necesidad de romper con el secretismo e instaurar un control parlamentario de las exportaciones. Hoy día, España es uno de los países más transparentes, y el Gobierno está obligado a enviar al Parlamento un informe semestral con detalle de las exportaciones. En el comercio de armas existen ya algunos mecanismos de control, que pasaré a explicar, que se espera aumenten en los próximos años. Ha sido, pues, uno de los campos donde el desarme ha sido más activo, como muestra de esa segunda oleada de iniciativas a que hacía referencia al inicio de este libro.

Una primera iniciativa de control de las exportaciones de armas fue el establecimiento en 1991 del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas (UNROCA), de carácter voluntario, por el que los Estados informaban a este registro de sus compras y ventas de siete categorías de armas; carros de combate, vehículos blindados, artillería de largo calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra y misiles (o lanzaderas de misiles). Lamentablemente sólo una parte de los Estados cumplen con esta invitación (72 en el 2010), con lo que el registro cumple a medias con su función. Así y todo, permite acopiar información valiosa sobre el comercio de armas pesadas. Existe también una iniciativa noruega para coleccionar información sobre las transferencias de armas ligeras mediante un registro.<sup>24</sup>

En los últimos años, se ha acrecentado el número de países que publican información, más o menos detallada, de sus exportaciones de armas, y a veces de los acuerdos firmados (futuras exportaciones). Algunos Estados divulgan estos informes con prontitud (Sudáfrica, Suecia y Suiza en menos de tres meses), y otros tardan más de un año en proporcionar la información. 24 países divulgan los informes de licencias de exportación y 11 proporcionan información sobre las denegaciones de exportación. En cualquier caso, lo importante es que esta información pública permite debatir, tanto en los parlamentos como entre la opinión pública, sobre la pertinencia de determinadas exportaciones. Es posible, así, realizar un debate sobre la política de exportaciones, aunque no permite un control preventivo (poder parar un pedido), ya que ello sólo es posible mediante la divulgación de los contratos. Por tanto, lo interesante es conseguir que los países divulguen con prontitud las peticiones de compras.

En la Unión Europea existe una Posición Común que requiere a los Estados que faciliten información sobre el valor de las licencias aprobadas y sobre las denegaciones de exportación. En el informe correspondiente a 2009, 27 Estados suministraron información y 17 (el 63%) con información completa sobre los destinos de las exportaciones. En el ámbito de la UE, sin embargo, lo más significativo es la aprobación en 1998 de un Código de Conducta sobre exportaciones de armas, que sirve de guía para que los gobiernos decidan si aprueban o deniegan las peticiones de ventas de armas. Este Código de Conducta es algo genérico, ha sido sometido a varias revisiones, y ha sido la base sobre la que al-

gunas ONG europeas han lanzado campañas para su estricto cumplimiento. Según el Código, no se pueden exportar armas a países en conflicto, a países que violan sistemáticamente los derechos humanos o cuando haya sospechas que se utilizarán las armas para fines represivos. Aquí, lo importante es que en los países de la UE exista una opinión pública, impulsada por ONG, que presiones a sus respectivos Gobiernos para que cumplan estrictamente por lo señalado en el Código de Conducta.

En 1997, diversos laureados con el Nóbel para la Paz entre los que estaba Amnistía Internacional, propusieron un Código Internacional de Conducta que regule el comercio mundial de armas. Este objetivo se convirtió en una campaña internacional, que en España ha estado impulsada por las ONG que inicialmente impulsaron la campaña “Adiós a las armas ligeras”<sup>25</sup> y después las que participan en la campaña “Armas bajo control” (Amnistía Internacional, Intermón-Oxfam y Fundació per la Pau), que tiene un carácter internacional<sup>26</sup>. En julio de 2012 se celebrará en Naciones Unidas la conferencia para la aprobación del primer tratado internacional que regulará la exportación de armas ligeras,<sup>27</sup> lo que constituirá un importante hito en el esfuerzo para controlar un comercio que afecta a zonas extremadamente sensibles. Un logro más de la segunda oleada del desarme. Las organizaciones que impulsan ese Tratado quieren conseguir que se paren las transferencias de armas cuando exista el riesgo que las armas puedan ser usadas en graves violaciones de las normas internacionales los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, alimentar la violencia armada o comprometer el desarrollo económico. También persigue hacer responsables a los Gobiernos del cumplimiento de las normas actualmente vigentes en la legislación internacional y en la Carta de las Naciones Unidas, incluir todas las armas y municiones convencionales, todas las transferencias y todas las transacciones, y que sea ejecutable e incluya pautas detalladas que marquen su completa implementación, información, cooperación internacional, cumplimiento y asignación de responsabilidades. Todo dirigido a que el Tratado no quede en papel mojado.

Según Naciones Unidas<sup>28</sup>, no hay duda de que aún son demasiadas las armas que terminan en manos de quienes no deberían. Muchas armas se envían a países con un funesto historial de violaciones de los derechos humanos o a donde se in-

20 | tensifican los conflictos o facilitan la represión. Estos pueden ser envíos directos que se podrían considerar irresponsables.

La utilización de las armas con fines delictivos también podría ser el resultado de las actividades de intermediarios y comerciantes de armas ilegales que cierran los tratos aprovechando resquicios legales, evadiendo los controles aduaneros y aeroportuarios, y falsificando documentos. Estas actividades ilegales han violado cada embargo de armas de las Naciones Unidas, y los principales ele-

mentos transferidos han sido las armas pequeñas y las municiones.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ha considerado un «problema recurrente» la falta de un marco para guiar las decisiones de los Estados en lo referente a las transferencias de armas. Subrayó que los ejemplos regionales de este tipo de normas establecidas han resultado útiles para evitar la transferencia de armas a zonas de conflicto o a gobiernos represivos. La solución será el Tratado que se aprobará en julio de 2012.

# EL CONTROL DE LAS ARMAS INHUMANAS

El tratado de Ottawa, firmado ya por 158 Estados, entró en vigor el 1 de marzo de 1999, siendo el resultado de una extraordinaria y ejemplar campaña internacional para la prohibición de las minas terrestres (ICBL)<sup>29</sup> que comenzó en 1992, y que ganó el premio Nobel de la Paz en 1997. Sus firmantes se comprometieron a no usar, desarrollar, fabricar, almacenar o comerciar con minas antipersonales, un artefacto que ha destrozado la vida y mutilado a decenas de miles de personas. Su prohibición fue una muestra de que es posible conseguir grandes cosas cuando hay una movilización internacional. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas empezó por iniciativa de seis organizaciones (Handicap International, Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights y Vietnam Veterans of America Foundation). Habiendo sido testigos de los devastadores efectos de las minas antipersonal en comunidades de África, Asia, Oriente Medio y América Latina, estas organizaciones entendieron que se necesitaba una solución global frente a la crisis provocada por las minas antipersonal. Esta solución era una prohibición total de estas armas. Muchos miembros de la ICBL están involucrados a un nivel operativo en la remoción de minas, la educación en el riesgo o la asistencia a víctimas. Otros miembros incluyen grupos que trabajan en asuntos de derechos humanos y humanitarios; y relativos a la niñez, la paz, la discapacidad, el medio ambiente, el control de armas; así como grupos de veteranos, médicos, mujeres, de control de armas y religiosos. Su trabajo como red es principalmente de monitoreo e incidencia: levantar las voces de la sociedad civil para que sus preocupaciones sean escuchadas por quienes toman las decisiones. A través del informe anual Monitor de Minas Terrestres, se sigue la respuesta de la comunidad internacional al problema de las minas terrestres y los remanentes explosivos de guerra.

La campaña fue un éxito y produjo resultados al cabo de pocos años de iniciarse, gracias a la implicación de personalidades, artistas, medios de comunicación y gente corriente, que prestó su apoyo. Estos artefactos quedaron tan deslegitimados que la mayor parte de los Gobiernos se vieron obligados a firmar el Tratado. Es también una muestra de la segunda oleada del desarme. La Convención concluyó con la Conferencia diplomática sobre la prohi-

bición total de las minas terrestres antipersonal en Oslo el 18 de septiembre de 1997. De acuerdo con el artículo 15, la Convención se abrió para la firma de todos los Estados desde el 3 de diciembre de 1997 hasta el 4 de diciembre de 1997 en Ottawa, Canadá, y posteriormente permaneció abierta en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta que entró en vigor. En diciembre de 1997 un total de 122 gobiernos firmaron el tratado en Ottawa (Canadá). En septiembre del año siguiente, Burkina Faso se convirtió en el 40º país en ratificar el acuerdo, dando lugar a su entrada en vigor 6 meses más tarde, el 1º de marzo de 1999. Hoy en día, el tratado aún está abierto para su ratificación por los signatarios y permanece abierto a la adhesión de los que no lo firmaron antes de marzo de 1999. Entre los no firmantes figuran Cuba, Corea del Norte, Egipto, India, Irán, Israel, Nicaragua, Corea del Sur, Rusia, Siria y Estados Unidos.

La prohibición de las minas era un imperativo a finales del siglo pasado. Su diseminación por todos los contextos conflictivos era tal, que se estima existían 500 millones de estos artefactos, que están diseñados no tanto para matar, como para mutilar. El coste humano, en sufrimiento y a nivel económico, era inmenso. Y eran usadas por todos los contendientes. De ahí, que hubiera incluso una iniciativa, Geneva Call<sup>30</sup>, que impulsara el compromiso de los actores no estatales (guerrillas principalmente) a no usar las minas.

Según Naciones Unidas<sup>31</sup>, la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados enmendada el 21 de diciembre de 2001 suele conocerse como la Convención sobre ciertas armas convencionales. También se utiliza Convención sobre armas inhumanas. El propósito de la Convención es la restricción del uso de ciertos tipos concretos de armas que causan a los combatientes lesiones excesivas o sufrimientos innecesarios, o que afectan a los civiles de manera indiscriminada. La estructura de la Convención se adoptó incluyendo sus protocolos anexos, para asegurar de esta manera su flexibilidad en el futuro. La Convención en sí sólo contiene disposiciones generales. Todas las prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas o sistemas de armas son objeto de los Protocolos anexos a la Convención.



La Convención original con tres Protocolos anexos se adoptó el 10 de octubre de 1980 y se abrió a la firma durante un año desde el 10 de abril de 1981. Un total de 50 Estados firmaron la Convención, que entró en vigor el 2 de diciembre de 1983. En la actualidad, 111 Estados son partes en la Convención, y otros 5 la han firmado pero aún no la han ratificado.

Los tres protocolos iniciales son el Protocolo I sobre Fragmentos no Localizables, el Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos y el Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias.

De conformidad con el párrafo 3 b), artículo 8 de la Convención, el Protocolo IV sobre armas láser cegadoras se negoció y aprobó el 13 de octubre de 1995 durante la primera Conferencia de los Estados Partes encargada del examen de la Convención y entró en vigor el 30 de julio de 1998. En la misma Conferencia, los Estados Partes consolidaron el reglamento sobre minas terrestres, armas trampa y otros artefactos, de conformidad al párrafo 1 b), artículo 8 de la Convención, una versión enmendada del Protocolo II como respuesta al aumento del número de víctimas a causa de estas armas. El Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II según fue enmendado el 3 de mayo de 1996, se suele utilizar Protocolo II enmendado) entró en vigor el 3 de diciembre de 1998.

En la Segunda Conferencia de los Estados partes encargada del examen de la Convención, que tuvo lugar en Ginebra, entre el 11 y el 21 de diciembre de 2001, los Estados Partes decidieron abordar la cuestión del ámbito de aplicación de la Convención y sus Protocolos anexos. En su forma originalmente aprobada, la Convención se aplicaba sólo a situaciones de conflictos armados internacionales. Teniendo en cuenta el hecho de que la mayoría de conflictos hoy en día suceden dentro de las fronteras de un Estado, los Estados Partes acordaron enmendar la Convención, de acuerdo con el párrafo 1 b), artículo 8, para que también se aplique a situaciones de conflictos armados no internacionales. La Enmienda al Artículo 1 de la Convención entró en vigor el 18 de mayo de 2004.

El Protocolo más reciente anexo a la Convención, el Protocolo V sobre los restos explosivos de guerra se aprobó el 28 de noviembre de 2003 en la Reunión de los Estados

Partes en la Convención. El Protocolo, que es el primer instrumento negociado multilateralmente que se enfrenta al problema de artefactos explosivos abandonados y sin detonar pretende erradicar la amenaza diaria que esos legados de la guerra suponen para las poblaciones que necesitan desarrollarse y para el personal de asistencia humanitaria desplazado allí para ayudarlas. En virtud de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 3, de la Convención, el Protocolo V entró en vigor el 12 de noviembre de 2006.

La Convención sobre Municiones en Racimo concluyó en la Conferencia diplomática de Dublín sobre Municiones en Racimo, el 30 de mayo de 2008. Es otro logro cívico de la segunda oleada de desarme, y está coordinada por una coalición internacional de entidades<sup>32</sup>. La Convención es el resultado del proceso de Oslo, un proceso diplomático que incluía a los Estados, a la sociedad civil, al Comité Internacional de la Cruz Roja y a las Naciones Unidas. Como complemento al progreso logrado en la Conferencia de Lima (en mayo de 2007), en la Conferencia de Viena (diciembre de 2007) y en la Conferencia de Wellington (febrero de 2008), en mayo de 2008, 107 Estados Participantes acordaron aprobar el texto en la futura Conferencia de Dublín sobre Municiones en Racimo. Al hacerlo, mantuvieron el compromiso adquirido en la Declaración de Oslo en febrero de 2007: Concluir en 2008 un instrumento internacional legalmente vinculante que prohíba el uso y el almacenamiento de municiones en racimo que causan daños inaceptables a civiles, y garantizar la prestación de cuidados y rehabilitación a los supervivientes y la limpieza de áreas contaminadas.

La nueva Convención prohíbe todo uso, almacenamiento, producción y transferencia de municiones en racimo, como se define en la Convención. La Convención también ofrece también asistencia a las víctimas, limpieza de áreas contaminadas y destrucción de reservas. Además, incluye medidas de transparencia así como orientación para hacer frente al cumplimiento de los procedimientos.

La Convención quedó abierta a la firma en la Conferencia para la firma en Oslo el 3 de diciembre de 2008 para entrar en vigor el 1º de agosto de 2010, 6 meses después de su ratificación por 30 Estados Partes.

Las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en los esfuerzos encaminados a impedir el uso de municiones en racimo que

provocan daños humanitarios inaceptables. En su mensaje para el acto de firma en Oslo, el Secretario General de las Naciones Unidas subrayó que esta Convención constituía un importante paso en los esfuerzos mundiales para proteger a los civiles y la propagación nociva de armas mortales e inhumanas.

Las municiones racimo son bombas que se abren en el aire para liberar gran número de submuniciones explosivas, o “bombetas” sobre áreas muy amplias – hasta del tamaño de varias canchas de fútbol. Las submuniciones que no detonan con el impacto se “comportan” como minas antipersonal, y pueden explotar con el contacto humano.

Millones de minas antipersonal y restos explosivos de guerra, incluyendo municiones racimo, permanecen latentes en los campos y a lo largo de las carreteras en más de cien países y territorios. Bajo o en el suelo, ambas armas son incapaces de distinguir entre un soldado y un civil. Matan y mutilan

indiscriminadamente durante décadas después del fin de un conflicto, por lo cual son armas de destrucción masiva en cámara lenta.

Las explosiones de las minas antipersonal y las municiones racimo pueden matar o causar graves lesiones como ceguera, quemaduras, miembros destruidos o heridas de metralla, que a menudo requieren atención de por vida. Se estima que hay hasta 500,000 sobrevivientes de accidentes de minas antipersonal y restos explosivos de guerra en el mundo; este número incrementa todos los años.

Las minas antipersonal y los explosivos remanentes de guerra crean barreras letales al desarrollo, negando a las comunidades el uso de la tierra, bloqueando la reconstrucción necesaria al pos-conflicto, y poniendo en peligro a los refugiados que retornan a sus hogares. Las operaciones de desminado que buscan volver la tierra segura y productiva son extremadamente costosas, peligrosas y toman mucho tiempo.<sup>33</sup>

## EL CONTROL DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA: POR UN MUNDO SIN ARMAS NUCLEARES

Por armas de destrucción masiva se entienden aquellas armas que tienen una gran capacidad de destrucción, y por hacerlo de forma indiscriminada. Se refiere a las armas nucleares, las químicas y las biológicas.

El lanzamiento por parte de Estados Unidos, en agosto de 1945, de bombas nucleares sobre suelo japonés, abrió una era, la nuclear, que puso al planeta al borde de su desaparición. Las dos grandes potencias militares, Estados Unidos y la Unión Soviética, y después Francia, Reino Unido y China, se lanzaron a una carrera en la acumulación de armas nucleares, que no fue frenada hasta pasadas unas décadas concertaron firmas unos acuerdos para reducir sus respectivos arsenales. Hoy día, las armas nucleares no han desaparecido, y continúan constituyendo un peligro y una absurdidad. Así lo ha reconocido el mismo presidente Obama, que en abril de 2009 declaró que Estados Unidos “tiene el deber moral de actuar para buscar la paz y la seguridad sin armas nucleares”. En 1985, había 65.000 armas nucleares en el mundo, suficientes para destruir el planeta varias veces consecutivas.

Según el anuario del SIPRI, al empezar 2012, ocho Estados poseían aproximadamente 19.000 armas nucleares, de las que más de 4.400 estaban listas para ser usadas (2.150 de Estados Unidos, 1.800 de Rusia, 160 de Reino Unido y 290 de Francia). Estados Unidos y Rusia, por fortuna, continúan negociando reducciones en sus arsenales estratégicos a través del “Nuevo START” (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas), un Tratado firmado en el 2010 que completa otro anterior de 2002, el SORT o Tratado de Moscú, y que será plenamente operativo en el 2018<sup>34</sup>. Este tratado limita el número de misiles balísticos intercontinentales, misiles balísticos lanzados desde submarinos y bombas pesadas a 700; las cabezas nucleares a 1.550, y las lanzaderas a 800.

Los otros tres países que tienen armas nucleares son Israel (cerca de 80), India (entre 80 y 100) y Pakistán (entre 90 y 110). Corea

del Norte podría disponer de ellas, ya que ha realizado dos ensayos nucleares en 2006 y 2009. China tiene un stock de 240 armas nucleares. Otro país que inquieta es Irán, que tiene un programa nuclear civil que se sospecha podría tener intenciones militares.

Los primeros acuerdos para limitar las armas estratégicas fueron las SALT, que estuvieron vigentes entre 1972 y 2002. Las SALT II, iniciadas en 1972, finalizaron en 1986, al desvincularse Estados Unidos de ellas. Fueron precedidas por las negociaciones START, que tuvieron una primera fase en 1991, en que se estableció un techo de 6.000 cabezas nucleares. Las START II de 1993 bajó el umbral a 3.000-3.500, y el SORT de 2002 a 1.700-2.200. El New START de 2010 ha puesto el techo en 1.550 cabezas nucleares.

La reducción de las cabezas nucleares ha sido uno de los propósitos de la primera oleada de desarme, con resultados interesantes, aunque insuficientes. El segundo objetivo fue establecer un régimen de control sobre la proliferación nuclear, ya que durante décadas hubo un considerable número de países con intenciones de hacerse con el arma nuclear, lo que obligó a negociar el Tratado sobre No Proliferación Nuclear (TNP), puesto a la firma en 1968 y firmado por casi todos los Estados del planeta, y que ha sido sometido desde entonces a revisiones periódicas, la última en mayo del 2010. Cuatro estados, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte se encuentran fuera del tratado; los tres primeros nunca lo han firmado, mientras que Corea del Norte renunció en 2003. Esta es uno de los objetivos de la segunda oleada del desarme: conseguir el que el TNP sea universal. Por el artículo I, los Estados Nuclearmente Armados (NWS) se comprometen a no transferir tecnología nuclear ni tecnología sobre armas nucleares a otros países, ni tampoco a asistir en el desarrollo de tales armas, bajo ninguna circunstancia. Por el artículo II los Estados No Nuclearmente Armados (NNWS) se comprometen a no tratar de desarrollar armas nucleares y por el artículo III a someterse al régimen de salvaguardias totales del Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA ó



International Atomic Energy Agency), el cuerpo regulador nuclear de Naciones Unidas.

Otro objetivo del desarme nuclear de la primera oleada fue poner fin a las pruebas o ensayos nucleares, tanto las atmosféricas como las subterráneas, uno de los episodios más lamentables de la era nuclear, ya que las potencias nucleares hicieron nada menos que 2.500 explosiones, liberando al espacio una ingente cantidad de material radioactivo, con efectos nocivos sobre la salud. Ante las protestas de muchos países y de las campañas internacionales, como la liderada por Greenpeace, en 1996 se aprobó el Tratado General de Prohibición de Pruebas Nucleares (CTBT). Con anterioridad, en 1974 se firmó un acuerdo entre Estados Unidos y la URSS para poner un límite de 150 kilotonnes en sus pruebas nucleares. El CTBT, sin embargo, no ha podido entrar en vigor por falta de ratificación varios Estados, entre ellos Estados Unidos. Es otro de los temas pendientes de la segunda ola del desarme.

Otros tratados de desarme nuclear son el Tratado de Prohibición de Emplazamiento de Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción Masiva en el Fondo del Mar y en el Suelo Oceánico (Tratado del Fondo del Mar), que entró en vigor en 1972. Como tratados regionales, cabe mencionar el Tratado de Tlatelolco de 1968, que prohíbe las armas nucleares en América Latina; el Tratado del Pacífico Sur como Zona Libre de Armas Nucleares, de 1986 (Tratado de Rarotonga); el Tratado del Sudeste Asiático como Zona Libre de Armas Nucleares (Tratado de Bangkok), de 1997; el Tratado de África como Zona Libre de Armas Nucleares (Tratado de Pelindaba), de 2009; y el Tratado de Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central (Tratado de Semipalatinsk), de 2009. Para 2012 está previsto organizar una conferencia internacional que intente una Zona Libre de Armas de Destrucción Masiva en Oriente Medio, un objetivo necesario pero difícil de alcanzar en estos momentos.

Otros tratados se han referido a los misiles que transportan las cabezas nucleares. Así, en 1972 entró en vigor el Tratado ABM de limitación de los sistemas de misiles antibalísticos de Estados Unidos y la Unión Soviética, que se comprometían a no construir defensas contra misiles de ataque. Estuvo vigente hasta el 2002, año en que Estados Unidos se retiró del acuerdo. En 1988 entró en vigor el Tratado INF, de eliminación de los misiles de alcance intermedio y corto alcance de las dos grandes potencias militares.

Desde una perspectiva del desarme, el objetivo sería eliminar por completo las armas nucleares, algo que en el momento actual es pura ficción, debido a la resistencia de las potencias nucleares a dismantelar sus arsenales. Más realista es proponerse nuevas reducciones de dichos arsenales hasta llegar a lo que se denomina la “disuasión mínima”, esto es, situar el número de cabezas nucleares de las grandes potencias al nivel de Francia o Reino Unido (menos de 300). Ese sería un primer objetivo. El segundo sería llegar a un compromiso para que India, Pakistán e Israel destruyeran su stock nuclear. El tercer objetivo sería evitar la proliferación nuclear de Corea del Norte e Irán. Con estos tres objetivos cumplidos, el mundo sería mucho más seguro.

En el mundo de hoy, existe una seria preocupación por la posibilidad de que actores no estatales, como grupos terroristas, logren hacerse con armas de destrucción masiva. A tal efecto, en el año 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1540, que fue renovada por diez años mediante la Resolución 1977, de 20 de abril de 2011, con el texto siguiente: “*Decide* que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores; 2. *Decide también* que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas; 3. *Decide también* que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos, y, con tal fin, deben: a) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces para contabilizar esos artículos y garantizar su seguridad en la producción, el uso, el almacenamiento o el transporte; b) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de protección física; c) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo y

de policía con el fin de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de esos artículos, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional; d) Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones". El riesgo de desvío de materiales nucleares con objetivos terroristas condujo a la creación de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGNT), un foro en el que intervienen numerosos estados preocupados por la posibilidad de que Al Qaeda pudiera hacerse con material nuclear. La Iniciativa fue lanzada conjuntamente por Estados Unidos y Rusia en San Petersburgo, en julio de 2006, y tiene un mecanismo que le da continuidad. En abril de 2010 se realizó asimismo una Cumbre Global sobre Seguridad Nuclear, con la participación de 47 Estados, y que tuvo una continuidad en Seúl, en marzo de 2012.

La agenda del desarme de la actualidad, no debe bajar la guardia porque ya se hayan firmado muchos tratados. El riesgo de la proliferación todavía existe, y tiene sentido por ello que se tomen todo tipo de medidas preventivas. Preocupa la inestabilidad política de un país con armas nucleares como Pakistán, como preocupa el destino último del programa nuclear iraní. Preocupa igualmente las amenazas que a menudo ha realizado Corea del Norte, aunque en este caso parece claro que sólo una intensa actividad diplomática acompañada de medidas de confianza entre las dos coreas, reducirá dicho riesgo. Paralelamente, los países que controlan la tecnología nuclear para fines pacíficos, deberán extremar las medidas para que los residuos nucleares no vayan a parar a manos criminales capaces de fabricar "bombas sucias".

En cuanto a las armas químicas y biológicas, por fortuna se logró su prohibición. Existe el precedente del Protocolo de Ginebra de 1925, que prohíbe el uso en guerra de gases asfixiantes y armas bacteriológicas. En 1975 entró en vigor la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas (BTWC), y en 1997 entró en vigor la Convención que prohibía las armas químicas (CWC), que no ha sido firmado por Angola, Egipto, Corea del Norte, Somalia y Siria. Los Estados se comprometieron a tener destruidos sus arsenales en abril de 2012. Todos estos tratados han conseguido poner fin a unas estrategias de la Guerra Fría que ponían en riesgo la seguridad del mundo entero. Es de señalar sin embargo, la ausencia de un protocolo de verificación sobre la BTWC, lo que limita su eficacia. Desde 1985 existe el Grupo de Australia, formado por 41 Estados, dedicado a prevenir el suministro de materiales químicos o biológicos.

Las armas químicas son armas que utilizan las propiedades tóxicas de sustancias químicas para matar, herir o incapacitar al enemigo. El armamento químico se diferencia de las armas convencionales o armas nucleares porque sus efectos destructivos no se deben principalmente a una fuerza explosiva. El uso ofensivo de organismos vivos (como el ántrax) es considerado uso de armas biológicas más que armas químicas; productos tóxicos producidos por organismos vivos (Ej. toxinas como la toxina botulínica, ricina o saxitoxina) son considerados armas químicas. Según la Convención sobre Armas Químicas de 1993, se considera arma química a cualquier sustancia química tóxica, sin importar su origen, con la excepción de que sean utilizados con propósitos permitidos<sup>35</sup>. Un arma biológica — también conocida como bioarma o arma bacteriológica — es cualquier patógeno (bacteria, virus u otro organismo que cause enfermedades) que se utiliza como arma de guerra. Un arma biológica puede estar destinada a matar, discapacitar o impedir seriamente a un individuo como a ciudades o lugares enteros. Las armas químicas se han usado desde la Primera Guerra Mundial, y en la Guerra del Vietnam, Estados Unidos hizo un uso extensivo de las mismas. Que en 2012 no quede rastro de las mismas es un logro de la Humanidad y de la razón.

## LAS MEDIDAS DE CONFIANZA

Un punto de partida de lo que se ha avanzado en Europa en cuanto a medidas de confianza es la Acta Final de Helsinki acordada por la Unión Soviética y los países occidentales con poder nuclear en 1975, que es el primer antecedente del desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, entendidas como disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado. Como señala un documento de la Agencia para la Investigación del Desarme de las Naciones Unidas (UNIDIR)<sup>36</sup> “las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (SCBM’s) aspiran a influir en las percepciones de los adversarios sobre las intenciones del otro. Su premisa es la creencia de que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares nacionales por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Dicha dificultad puede crear sospechas mutuas sobre intenciones agresivas de distinción y precipitar un conflicto militar si los Estados sucumben a presiones para una guerra preventiva. Para disipar la desconfianza, las SCBM’s buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable.

De conformidad con sus disposiciones o contenidos, las SCBM’s se dividen en tres categorías:

- a) medidas de información y comunicación,
- b) medidas de observación e inspección, y
- c) restricciones militares.

Las medidas de información y comunicación buscan fomentar un mejor conocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y en tiempos de crisis entre adversarios: la información típica de las SCBM’s incluye el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales y arsenales, notificación previa de actividades importantes y contactos militares. Las medidas típicas de comunicación comprenden los llamados centros de reducción de riesgo, responsables de transmitir y recibir información relevante, así como los llamados acuerdos de “teléfono rojo”, que permiten a las partes comunicarse en tiempos de crisis. Las medidas de observación e inspección

tienen el propósito de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares rutinarias y no rutinarias. Con ello ayudan a las partes a dar por sentado que ciertos preparativos militares inofensivos no son el prelude de una agresión. Las SCBM’s típicas de observación e inspección autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visibilizar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o se está almacenando en ellos equipos prohibidos.

Las restricciones militares limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Su objetivo es reducir las oportunidades de una acción militar ofensiva, especialmente por sorpresa, que de otro modo estaría a disposición de los Estados. Medidas típicas de restricción incluyen restricciones en el número y el alcance de ejercicios militares de importancia, limitaciones de movimientos de tropas, desalertar, así como la creación de zonas desmilitarizadas, zonas libres de armas, zonas de reducción y acuerdos de separación. Las restricciones militares también pueden ser unilaterales. Por ejemplo, una promesa de no primer uso o una política de defensa no ofensiva, ya que reducen de manera efectiva la habilidad de los Estados para realizar operaciones militares ofensivas”.

Atendiendo a una de nuestras inquietudes, nos preguntamos si en varios lugares del planeta podrían llevar a cabo un proceso similar al que llevó a la firma en Europa del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (CFE), en noviembre de 1990<sup>37</sup>, que limitó el número de armas ofensivas de todos los países firmantes, concretamente en cinco categorías de armas (carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería de más de 100 mm, aviones de combate y helicópteros de ataque). En el preámbulo de dicho acuerdo se señalaba la “obligación de abstenerse en sus relaciones mutuas, así como en sus relaciones internacionales en general, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra conducta incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; la necesidad de evitar todo conflicto militar en Europa; la responsabilidad que todos ellos tienen en

común de tratar de conseguir mayor estabilidad y seguridad en Europa, esforzándose en reemplazar la confrontación militar por un nuevo modelo de relaciones de seguridad entre todos los Estados Parte basado en la cooperación pacífica, y comprometidos con los objetivos de instaurar un equilibrio seguro y estable de las fuerzas armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que hasta ahora, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad, y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, las capacidades de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas". Sustitúyase, pues, la mención a Europa por la de Suramérica, por ejemplo. El Tratado CFE, además, contiene elementos como el de garantizar que un solo Estado no posea más de un tercio aproximadamente de los armamentos y equipos convencionales limitados por el Tratado (artículo VI), el explicitar que la reducción se hará mediante destrucción o conversión para fines no militares (artículo VIII), y el añadido de protocolos que detallan las formas de destrucción y verificación, la no reconversión de otros sistemas de armas (por ejemplo, transformar aviones de entrenamiento en aviones de combate), la notificación e intercambio de información acerca de la estructura de las fuerzas de Tierra y de Aviación de cada Estado Parte, la información acerca de las existencias totales y la localización para cada categoría de armamento y equipos convencionales limitados por el Tratado, información sobre los cambios en la estructuras organizativas o en los niveles de fuerzas, etc. El Tratado CFE, pues, cubre los tres aspectos anteriormente señalados de las SCBM's: la información para garantizar la transparencia, la verificación, y la reducción de los arsenales.

En abril de 2007, Rusia lanzó una moratoria en sus compromisos con el Tratado, entre otros motivos por la ampliación de la OTAN y por los planes de Estados Unidos de instalar un sistema de defensa de misiles en Polonia y la República Checa. Para superar esta situación, los países de la OTAN presentaron un junio de 2010 un documento para desarrollar un marco para el Siglo XXI que refuerce el control de las armas convencionales y la transparencia en Europa. Rusia, al menos, no rechazó el documento. Acordar un nuevo entendimiento con Rusia sobre el Tratado CFE es, pues, uno de los retos de la segunda oleada del desarme.

Además del Tratado CFE, en Europa se han desarrollado otros mecanismos para fomen-

tar la confianza desde el espacio OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), que actualmente se ocupa también de problemas que en los últimos años merecen la atención de la comunidad internacional, como el control y reducción de las armas ligeras, las bombas de dispersión, la prohibición y destrucción de las minas anti-personal, el control del comercio de armas, etc. En 1992 se aprobó otro importante documento, titulado "El desafío del cambio", o Documento de Helsinki<sup>38</sup>, en el que se trata también del Alto Comisariado de la CSCE para las Minorías Nacionales, la gestión de crisis, el cometido de las ONG, las dimensiones humana, económica y medioambiental y la cooperación transfronteriza, entre otros temas. En 1994 se firmó igualmente el Código de Conducta sobre Aspectos Politico-Militares de la Seguridad (COC)<sup>39</sup>, que es un documento normativo sobre el comportamiento cooperativo y de responsabilidades mutuas de los estados de la región de la OSCE (56 países) y del control democrático de sus Fuerzas Armadas. También se refiere a las relaciones político-democráticas entre los Estados. De entre los 42 puntos del Código rescato los siguientes aspectos:

- Los Estados participantes confirman la validez continua de su concepto integral de la seguridad, que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, vincula la cooperación en material de economía y medio ambiente con la relación pacífica entre los Estados.

- Siguen convencidos de que la seguridad es indivisible y de que la seguridad de cada uno de ellos está indisolublemente vinculada a la seguridad de todos los demás. No reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados.

- Cuando un Estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual o colectiva, los países participantes celebrarán consultas con prontitud. Examinarán conjuntamente la naturaleza de la amenaza y las medidas que puedan requerirse en defensa de sus valores comunes.

- Los Estados participantes no prestarán asistencia o apoyo a los Estados que violen su obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, de de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.



- Cada Estado participante mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad comunes o individuales, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del derecho internacional.
  - Ningún Estado participante intentará imponer una dominación militar sobre otro Estado participante.
  - Con vistas a reforzar la seguridad en la región, los Estados participantes reafirman su compromiso e promover el control e los armamentos, el desarme y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad.
  - Los Estados participantes se comprometen a cooperar, inclusive mediante el establecimiento de condiciones económicas y ambientales adecuadas, para contrarrestar las tensiones que puedan provocar conflictos. El origen de estas tensiones yace en violaciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales así como de de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad.
  - Los Estados participantes resaltan la importancia tanto de la pronta identificación de conflictos potenciales como de sus esfuerzos conjuntos en la esfera de prevención de conflictos, gestión de crisis y arreglo pacífico de controversias.
  - En caso de conflicto armado, los Estados participantes tratarán de facilitar el cese de hostilidades y de crear condiciones que favorezcan la solución política del conflicto. Cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria dirigida a mitigar el sufrimiento de la población civil.
  - Los Estados participantes consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como los servicios de información y de la policía, es un elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de la democracia.
  - Cada Estado participante velará porque sus gastos de defensa sean aprobados por el poder legislativo, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el público acceso a la información relacionada con las fuerzas armadas.
  - Los Estados participantes difundirán ampliamente en sus respectivos países el derecho internacional humanitario aplicable en casos de guerra, y que el personal de sus fuerzas armadas no debe dar órdenes contrarias al derecho nacional e internacional.
  - Los Estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica.
- Las medidas de confianza, en suma, constituyen un aparatado sumamente importante del desarme. Tienen que ver con las políticas preventivas que puedan desarrollar los Estados, especialmente a través de organismos regionales y de tratados ya vigentes. Cuanto más eficaces sean, menos armamentos y menos ejércitos podrán justificarse.

## EL DESARME DE EXCOMBATIENTES: EI MICRODESARME

Durante siglos, y en todos los lugares del planeta, muchas personas han empuñado las armas para combatir la injusticia, conseguir la democracia o un régimen de libertades, o acabar con una tiranía. Otras veces, las motivaciones no han sido nobles, sino interesadas o perversas, como la de muchos grupos paramilitares, la conquista de territorios o la de ejércitos que se han enfrentado contra su propia población desarmada. En todos los casos, el uso de las armas provoca muerte y destrucción, miedo, desplazamientos forzados, deseos de venganza y odios. El balance es siempre negativo, por lo que la dejación de las armas o el silencio de las mismas ha sido siempre celebrado como una oportunidad para el reencuentro, la reconciliación, la reconstrucción y la cura de las heridas provocadas por el uso de las armas.

No hay conflictos eternos. Tarde o temprano, todos tienen su fin. Llega un alto el fuego, el cese de las hostilidades y la firma de acuerdo de paz. Y es en este momento cuando quienes empuñaron las armas han de proceder a su entrega a la autoridad pertinente, y quizás se proceda a la destrucción de las mismas. Para quien ha hecho uso de las armas por largo tiempo, es un momento difícil y emotivo. Procede a desprenderse de un artefacto que le ha acompañado durante años y le ha dado protección. Entregar el arma es un momento lleno de simbolismo, porque implica cerrar un ciclo y adentrarse por la senda de una nueva etapa.

En varias ocasiones, la entrega de armas va seguida de un proceso de reintegración del ex combatiente. De ahí que hayan surgido programas llamados de DDRR (Desarme, Desmovilización, Reinserción y Reintegración), normalmente conocidos como DDR.

Algunos DDR han fracasado y ha sido motivo de nuevas hostilidades, y ello por haber partido de un concepto falso, a saber, pensar que las siglas significaban Derrota, Desprecio y Rendición. Sin embargo, para tener éxito, el DDR en ningún caso ha de significar claudicación, despolitización, demonización, marginación, soborno, o, especialmente, humillación. Por el contrario, ha de ser un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las

armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación, un acuerdo o un cese de hostilidades. Por ello, y para evitar improvisaciones, es importante que el DDR sea aceptado, pensado y planificado en las negociaciones finales previas a la firma de un Acuerdo de Paz.

Para Naciones Unidas, el DDR es un proceso que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad, buscándoles modos de vida civiles. Para este organismo, el DDR es parte de la aproximación multidimensional de la construcción de la paz postconflicto y de la reconstrucción, y puede contribuir a construir seguridad. El DDR es un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, securitarias, humanitarias y socio-económicas. Es una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región. En último extremo, el DDR es un proceso que ha de ir acompañado de otras medidas para hacer irreversible la paz. Para ello, habrá que ir e incidir sobre las raíces del conflicto, algo que debería estar en los propósitos de la implementación de los acuerdos de paz. Si dichos acuerdos no van a las raíces, fácilmente pueden surgir nuevas violencias. El DDR, por tanto, por sí sólo, no comporta la paz, sino que la facilita. Es un elemento más de un proceso más amplio con muchos compromisos, aunque el más importante de ellos es preparar a los excombatientes para que sean instrumentos de paz. En el caso de que se trate de un DDR para las Fuerzas Armadas, el objetivo es reintegrarlas a la vida civil en el marco de una reestructuración de dichas fuerzas, para hacerlas menos numerosas y poder reducir así los gastos militares (dividiendo del desarme) en lo que se ha llamado reforma del sistema de seguridad (SSR).

Para el PNUD, los objetivos del DDR serían, pues, los siguientes:

- contribuir a la seguridad y la estabilidad
- facilitar la reintegración de los ex combatientes a la vida civil
- devolver la confianza a las partes enfrentadas
- prevenir o mitigar futuras violencias

- contribuir a la reconciliación
- liberar recursos humanos y económicos para la reconstrucción y el desarrollo

Para Naciones Unidas, la definición de las diferentes etapas del DDR es la siguiente:

**Desarme:** recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. Es una etapa que necesita de observadores militares, proporcionados a veces por la comunidad internacional (Naciones Unidas, países amigos, etc.).

**Desmovilización:** liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles).

**Reinserción:** asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas.

**Reintegración:** proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce en primer lugar en las comunidades. La reintegración es una etapa que suele durar tres años, en cuanto a la asistencia oficial.

Hay al menos siete tipos de desarme y desmovilización, de los que sólo uno contempla programas de reintegración. El resto sólo se refiere a la entrega de las armas y a la desmovilización de los combatientes. Son los siguientes:

### Tipos de Desarme y Desmovilización:

- 1 - Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil, sin contraprestaciones
- 2 - Desarme, desmovilización, regreso a la sociedad civil y beneficios temporales para los principales mandos del grupo
- 3 - Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil con un kit de vuelta (pago en

metálico, comida y transporte) para todos los ex combatientes

4 - Desarme, desmovilización y regreso a la sociedad civil, con un pago mensual durante un tiempo para todos los ex combatientes

5 - Desarme, desmovilización e integración a las Fuerzas de Seguridad del Estado

6 - Desarme, desmovilización y participación en un programa de reintegración a la sociedad (DDR)

7 - Modelo mixto entre el tipo 5 y cualquiera de los otros

El DDR tiene como beneficiarios a cinco tipos de personas, que requieren atenciones específicas en cada una de las etapas del proceso:

1 - los hombres y mujeres adultos combatientes

2 - los menores soldados (con atención específica para las chicas)

3 - las personas no combatientes asociadas a los grupos armados (desmovilizados con tareas de apoyo logístico)

4 - los discapacitados y heridos

5 - los familiares dependientes de los combatientes (sólo en ocasiones)

Es de resaltar que no todas las personas que participan en la reinserción, participan igualmente en la fase de desarme y desmovilización. Es el caso de los familiares y de aquellas personas económicamente dependientes de los combatientes.

En los últimos años, numerosas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas han incluido programas de DDR en su mandato<sup>40</sup>, y el PNUD ha colaborado en unos 30 países a lo largo de su historia de implicación con los DDR. La ONU ha editado, además, una Guía Operacional que recoge todos los aspectos a considerar para el diseño de un DDR. Los esfuerzos internacionales para el DDR se han desarrollado en el marco de la Iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (SIDDR), a través del Grupo de Trabajo Interagencias sobre DDR de la ONU, en el que colaboran 15 agencias bajo unos Estándares Integrados de DDR (IDDRS). La UN Peacebuilding Commission (PBC) también colabora en esta misión. La UE, por su parte, ha colaborado en más de 20 programas de DDR a través de fondos económicos para las distintas fases de los mismos. La Comisión Europea aprobó el 14 de diciembre de 2006 el “Concepto de la UE de apoyo al DDR”, que complementa el “Marco político de la UE de apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad”, de junio de 2006.

Para hacer viable un proceso de DDR son

necesarias algunas condiciones, como disponer de un marco legal y de instituciones capaces de organizarlo y gestionarlo correctamente y coordinadamente, disponer de los recursos suficientes para todas las etapas del proceso, no sólo de algunas, decisión firme de los combatientes de entrar en un proceso de este tipo, confianza de los combatientes en dicho proceso y en quienes lo dirigen, y disponer de un entorno de seguridad comunitaria que dé garantías a los excombatientes para regresar a sus lugares de origen. En este sentido, existe una vinculación entre el proceso de reintegración con el concepto de seguridad humana, que potencia la seguridad de las personas y las comunidades, a través de un desarrollo integral, en detrimento del viejo esquema de la seguridad militar basada en las armas. Cuanto más empoderamiento y capacidad de decisión tengan las personas y las comunidades, habrá más posibilidades de desarrollo y menos de que crezca la violencia. También se requieren garantías de protección para los desmovilizados, que han de tener la seguridad de que no van a sufrir atentados por su condición de excombatientes afiliados a grupos armados.

Grupo	País	Número
UNITA	Angola	105.000
SPLA (*)	Sur del Sudán	80.000
LURD	Liberia	34.273
AUC	Colombia	31.671
Maoístas	Nepal	31.152
MEND	Nigeria	20.192
Forces Nouvelles	Costa de Marfil	17.000
Ninjas	Congo	15.000
MODEL	Liberia	13.148
AFL	Liberia	12.254
LRA	Uganda	12.119
Gardiens de la Paix	Burundi	11.733
FMLN	El Salvador	11.000
MNLF	Filipinas	10.000
Combatants Militants	Burundi	9.668
FNL	Burundi	8.500
WNBF	Uganda	4.047
GAM	Indonesia (Aceh)	3.000
URNG	Guatemala	3.000
Contra	Nicaragua	2.300

(\*) A desmovilizar a partir de 2012

El coste de un DDR depende de múltiples variables, la más importante de las cuales es el nivel de vida de la población afectada. No es lo mismo Colombia que Afganistán o la RD Congo. Un estudio de la Escuela de Cultura de Paz de 2008, estimó el coste medio por

desmovilizado en 1.465 dólares, teniendo en cuenta que la mayoría de los programas eran en países con una renta por habitante muy baja (618 dólares de media), con lo que el promedio era de un coste 2'3 veces superior al de la renta por habitante. Programas más recientes (Burundi y R. Centroafricana) han situado el coste medio en 2.911 dólares por desmovilizado, siempre en países africanos.

El tamaño de los grupos desmovilizados (sin incluir las Fuerzas Armadas) es muy variable, yendo de unas pocas decenas de integrantes a decenas de miles de combatientes, sobresaliendo los casos de la UNITA (Angola) y SPLA (Sur del Sudán).

### La agenda del DDR

Una DDR típico sigue unas pautas generales, que se detallan a continuación:

- Efectuar una misión de evaluación y diseño del programa
- Creación de los organismos estatales encargados de su ejecución
- Coordinación con otros organismos nacionales e internacionales que acompañarán el proceso
- Aseguramiento de los recursos económicos necesarios para el programa
- Información a la población del inicio del programa, para generar aceptabilidad
- Acantonamiento o concentración (desmovilización móvil) de los excombatientes en lugares asignados y por categorías, y por el tiempo más breve posible (lugares diferenciados para combatientes armados, menores, mujeres<sup>41</sup>, discapacitados y combatientes no armados).
- Garantías de seguridad para los acantonados/concentrados, así como control de las rutas de acceso a dichos lugares
- Entrega de un kit de subsistencia (calzado, enseres de limpieza, ropa, utensilios de cocina, etc.)
- Recogida de explosivos y minas y almacenamiento de los mismos en un lugar seguro
- Identificación previa de zonas minadas por los combatientes para su desminado
- Identificación de los combatientes y registro biométrico mediante sistemas móviles
- Selección de los beneficiarios (incluidos los que no han portado armas)
- Sistema Informatizado de Gestión de datos
- Atención médica y salud mental
- Ceremonia de entrega de armas
- Destrucción o almacenamiento en sitio seguro de las mismas<sup>42</sup>
- Entrega del certificado de desmovilizado
- Vuelta a los lugares de acantonamiento o



- concentración para la fase de reinserción
- Atención psicosocial
- Introducción a la cultura de paz, a los Derechos Humanos y a la educación en valores
- Aplicación de la justicia transicional para algunas personas
- Orientación de oportunidades socioeconómicas (con posibilidad de integrarse en las Fuerzas Armadas o de Seguridad)
- Estudios de mercado para ofrecer oportunidades laborales
- Implicación de Cámaras de Comercio, patronales y asociaciones de empresas
- Integración al sistema educativo formal, especialmente para los menores
- Capacitación laboral
- Talleres de resolución de conflictos
- Formación en la autogestión (aprendizaje en la toma de decisiones)
- Creación de empresas
- Beneficios fiscales para las empresas ocupacionales
- Opción al microcrédito (a nivel individual o por grupos, previa formación sobre los compromisos adquiridos)
- Entrega de tierras
- Acceso a los servicios sociales
- Campañas de sensibilización a las comunidades de acogida
- Identificación de las áreas de retorno y reasentamiento
- Vuelta a las comunidades o a un nuevo destino laboral
- Planificación de la incorporación a las grandes ciudades
- Creación de asociaciones de excombatientes por la paz
- Políticas de reconciliación
- Estrategias de desarrollo comunitario

Con posterioridad a la entrega de las armas y la desmovilización, pero no antes ni simultáneamente, es conveniente lanzar programas de recogida de armas en manos de la sociedad civil, evitando el tipo de programas de pago en metálico para evitar la recompra de armas. Es mejor el planteamiento de “armas por bienes”, “armas por educación” o “armas por desarrollo”. La participación de las mujeres es muy importante en estos programas.

De la misma forma, antes de iniciarse un DDR, y en paralelo a la firma de un acuerdo de paz, los actores armados pueden llegar a un acuerdo para el desminado de las zonas en las que haya artefactos de este tipo, con objeto de asegurar que no producirán víctimas sobre la población civil. Para esta labor puede contarse con la participación de organismos internacionales especializados.

Para algunos contextos como el de Haití, Afganistán, Liberia o Costa de Marfil, Naciones Unidas ha acuñado el término de “segunda generación de DDR”, para definir los esfuerzos en promover la seguridad en zonas donde hay presencia importante de milicias, bandas criminales, narcotraficantes o grupos paramilitares, todos ellos armados, que utilizan grandes dosis de violencia contra la población civil. Se necesitan, pues, programas para desarmar a estos grupos, de naturaleza diferente a las guerrillas, especialmente porque no existe de por medio un acuerdo de paz. Es una estrategia parecida a los programas de Reducción de la Violencia Comunitaria (CVR). Varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como la MINUSTAH, han tenido que diseñar programas de desarme y reintegración específicos para este tipo de situaciones de inseguridad comunitaria, donde no son aplicables los esquemas clásicos de un DDR. En ocasiones, estos programas han de tener una dimensión regional, por ejemplo en Pakistán-Afganistán, Sudán-Chad o Liberia-Costa de Marfil, en consideración al flujo de armas que va de un país a otro o de la movilidad de los actores no estatales extranjeros. En este estudio no nos ocupamos de este tipo de DDR.

Para el PNUD, las condiciones esenciales para el correcto inicio de un DDR son las siguientes:

- Compromiso de todas las facciones militares y políticas para desarmarse, desmovilizarse y aplicar el cese al fuego o el acuerdo de paz
- Cese de hostilidades
- Acuerdo sobre las modalidades del cese al fuego y su verificación
- Objetivos y estrategias claras
- Acuerdo sobre el número de participantes
- Dispositivos claros de seguridad jurídica, política y práctica para los desmovilizados
- Estrategias de apoyo para las mujeres excombatientes y los menores-soldado

En la planificación del DDR es importante que participen los sectores nacionales, regionales y locales que puedan aportar conocimiento y recursos humanos y económicos, y que lo hagan sin dilación y con anticipación. Es importante que la conducción del DDR esté en manos de civiles, no de militares, aunque las Fuerzas Armadas intervengan en la fase de desarme. Un DDR mal planificado o hecho a destiempo, con retraso, es causa de muchos problemas. En la fase de reintegración, de una manera particular, es de suma importancia implicar a empresas de diferentes sec-

tores para que puedan ofrecer empleo a los excombatientes que ya han recibido una formación laboral. Para ello es conveniente que el gobierno proporcione incentivos fiscales a dichas empresas. El gobierno ha de facilitar igualmente un programa de microcréditos para los excombatientes que decidan crear pequeños negocios. El acompañamiento internacional será igualmente importante en muchos casos, contando con la experiencia del Banco Mundial, del PNUD, de la UNICEF, de la Organización Internacional de Migraciones y agencias de cooperación al desarrollo. En algunas ocasiones en las que hay Operaciones de Mantenimiento de la Paz con un mandato sobre la aplicación de un DDR, Naciones Unidas asume la gestión del mismo. Normalmente, sin embargo, es una agencia o una comisión de carácter estatal la que se responsabiliza y coordina la gestión. En Colombia, por ejemplo, es competencia de la Alta Consejería para la Reintegración.

Todo el proceso de DDR ha de tener una clara dimensión de género, atendiendo a las mujeres con programas y estrategias especiales. Las mujeres combatientes han sufrido a menudo abusos sexuales que luego habrá que tratar en terapias psicológicas de la fase de desmovilización o reinserción. En los momentos de acantonamiento, han de estar separadas de los hombres para no sufrir hostigamientos, y en la fase de reintegración es conveniente llevar a cabo programas específicos para ellas.

Resulta fundamental iniciar un DDR tan pronto se ha firmado un acuerdo de paz. Por desgracia, hay procesos de DDR que empiezan con años de retraso, manteniendo en algunos casos a los combatientes en lugares de acantonamiento a la espera de que lleguen los recursos necesarios o se organice la infraestructura pertinente. Un retraso excesivo desmotiva, por un lado, pero corre el riesgo de que una parte de los combatientes se busquen la vida en actividades ilícitas y/o violentas. Para que ello no ocurra, es aconsejable que quienes intervienen en la negociación de un acuerdo de paz prevean con la antelación suficiente cómo será un futuro proceso de DDR y busquen los apoyos necesarios para que pueda iniciarse con prontitud. Lo antes posible debe crearse una Comisión Nacional de DDR, un organismo abierto en el que estén representados todos los sectores afectados, incluidos los grupos armados a desarmar. En algunos países en los que hay una Operación de Mantenimiento de la Paz, la ONU colabora directamente en la gestión del DDR a través de sus misiones.

## El desarme y la desmovilización

Se trata de la primera fase del proceso, y es condición imprescindible para poder entrar en las fases de reintegración. En un período de pocos días, los combatientes se acantonan o se concentran en lugares especificados para hacer entrega de sus armas, ser identificados, recibir un certificado de desmovilización y ser registrados para entrar en las fases posteriores. Existe la posibilidad de no acantonar todos los combatientes en un mismo sitio, y optar por concentraciones en lugares determinados por las partes, manteniendo cierto respeto a las estructuras existentes (frentes, por ejemplo). En este caso, el proceso de identificación se haría desde unidades móviles.

En algunas ocasiones, y sin que pueda hablarse de un DDR convencional, la entrega de armas es voluntaria e individual, y no tanto resultado de un acuerdo que implica a todos los miembros de un grupo armado. En la RD Congo, R. Centroafricana o Somalia, la entrega voluntaria de armas ha sido una experiencia piloto para después poder iniciar un DDR convencional.

En la fase de desarme normalmente se recogen armas ligeras y munición, así como explosivos y minas, y en pocas ocasiones hay entrega de armas pesadas (como en Afganistán). En cuanto al proceso de recolección de armas, en la mayoría de los casos quedan bajo custodia de las Fuerzas Armadas o de la policía, aunque en algunas experiencias (Burundi, Costa de Marfil, R. Centroafricana), las armas son destruidas en actos públicos cargados de simbolismo. En bastantes casos, hay que señalar, existe un cierto descontrol sobre el destino de las armas, con el riesgo de desvío hacia los mercados ilegales. Por ello, los organismos internacionales recomiendan la destrucción rápida de las armas recolectadas.

En cuanto a la desmovilización, uno de los principales problemas observados es que en muchas ocasiones se desconoce el número de combatientes por desmovilizar, bien por la falta de planificación previa o por el interés del grupo armado de incluir a familiares y amigos. Otro problema es la falta de fondos para muchos programas en esta fase, con lo que no se pueden realizar los pagos a los desmovilizados, lo que puede comportar protestas o incluso una rebelión de los antiguos combatientes. Además, y en función de las recompensas establecidas para la desmovilización, se puede dar el fenómeno de actores que no eran combatientes pero que se acogen al pro-

grama por los incentivos que se dan, fenómeno denominado “combatientes fantasma”. Ese fue el caso producido en Camboya o la RD Congo, entre otros casos.

En la desmovilización se efectúa una encuesta a cada combatiente, para determinar su edad, sexo, grupo étnico, estado civil, personas a su cargo, familiares, nivel educativo, competencias profesionales, grado en el grupo armado, necesidades específicas, expectativas, necesidades, comunidad de origen, región de destino preferido, problemas de seguridad, etc. Estos datos son informatizados en lo que se llama el Sistema Informatizado de Gestión (SIG).

Uno de los aspectos más controvertidos del DDR es la cantidad de armas entregadas por los combatientes en la fase del desarme. Aunque el sentir popular es de cada combatiente dispone de un arma, lo cierto es que en la mayoría de los grupos armados no exista tal distribución, por cuanto hay efectivos que no entran en combate, no disponen de armamento y, en cambio, pueden desmovilizarse en el momento de iniciarse un DDR. También es cierto que una cantidad indeterminada de armas suele ocultarse, o se entregan armas en desuso y en muy mal estado. Entre una cosa y la otra, lo real es que, de media, se entregue un arma por cada dos combatientes.

El Salvador, Afganistán y Nicaragua (contra), por este orden, son los tres casos que registran un porcentaje superior a la media. Por el contrario, es de destacar el pequeño porcentaje de entrega de armas registrado en Nepal, Nigeria, Liberia e Indonesia (Aceh). También es de señalar que las desmovilizaciones de los últimos años presentan unos índices de entregas de armas inferiores a las desmovilizaciones de los años noventa.

Como parece lógico pensar, no se puede desmovilizar a todos los combatientes a la vez cuando el grupo es numeroso, por lo que puede llevar algunos días. La posibilidad de que al final se desmovilice un número mucho más elevado de personas de lo previsto inicialmente puede llevar a una saturación de los campos de acantonamiento, con los problemas de hacinamiento, salubridad, malnutrición y tensión pertinentes. En algunos contextos, inmediatamente después de finalizar la desmovilización hay una primera compensación económica para cada persona, independientemente del pago o de las ayudas que se conceden posteriormente en la fase de reinserción, pero ello comporta múltiples inconvenientes. Es mejor pagar en especies (Ayudas Transitorias de Sub-

sistencia) y vincularlo a un compromiso con la fase de reintegración.

### La reinserción y la reintegración

Esta etapa se puede subdividir en dos fases, aunque en varios países se presenta de forma única y combinada. Después de la desmovilización, los combatientes se quedan sin sus medios habituales de ingresos o de supervivencia. Durante este período inicial, llamado de reinserción, hay que proporcionar a los excombatientes y a sus familias los medios necesarios para vivir dignamente, satisfaciendo sus necesidades básicas. Para los menores soldado, lo importante es proporcionarles escolaridad en sus comunidades de origen y lo más rápidamente posible. Su estancia en los campos de acantonamiento ha de ser breve. No es conveniente que los menores reciban retribuciones monetarias. De la misma forma, las mujeres han de recibir un tratamiento diferenciado, tanto en esta etapa como en posterior, ya que han de crearse programas de reintegración específicos para ellas. Es imperativo, en cualquier caso, que no exista discriminación para las mujeres excombatientes, ya que existen muchas experiencias de DDR en que han sido relegadas. La etapa de la reinserción dura varios meses, pero conviene que no se alargue en exceso, para no crear dependencias en los beneficiarios.

Lo habitual es que en la fase de reinserción se ofrezca una variedad de servicios, como un chequeo médico para valorar los daños tanto físicos como psíquicos, atención básica (alimentación, higiene, vestuario y calzado), la definición del perfil sociolaboral de cada excombatiente, información sobre su estatus y sus posibilidades de reintegración, la educación y formación vocacional, e incluso en algunos casos, el posterior transporte a las comunidades de acogida. Lo fundamental de esta fase, que dura unos meses, es preparar a los excombatientes para adentrarse en la etapa de reintegración, que tiene unos plazos más dilatados.

Después de la primera fase empieza la reintegración, que suele durar varios años. Como grupos vulnerables, los desmovilizados no disponen de las herramientas necesarias para integrarse por sí solos a la vida económica y social. Es además un grupo habituado a convivir con las armas. En esta fase se trata de proporcionarles medios de vida sostenibles. Son diversas las actividades que se realizan: microproyectos, educación, formación profesional, trabajos en servicios públicos

(especialmente para la reconstrucción de las infraestructuras dañadas por el conflicto), trabajos agrícolas, ganaderos, piscícolas o en la industria. En esta fase es interesante vincular los proyectos con las políticas de cooperación al desarrollo que trabajan a largo plazo.

Los programas de reintegración también deben tratar las necesidades especiales de otros grupos destinatarios que no han sido desmovilizados oficialmente. Este grupo consiste en gente joven que ha crecido en campos militares, los mayores, los discapacitados de guerra que abandonaron el grupo armado y las viudas.

Cabe distinguir entre las reintegraciones individuales y las comunitarias. La primera tiene como foco central al individuo. Se le proporciona unos beneficios de tipo jurídico, asistencial, formativo y laboral, con independencia de donde vaya a instalarse después. La reintegración comunitaria, en cambio, focaliza el beneficio en la comunidad de acogida, con el propósito de no discriminar justamente a las personas y sectores que no se involucraron en el conflicto armado mediante el uso de las armas. El excombatiente recibe lógicamente beneficios, pero de tal forma que es su comunidad la que goza de la ayuda principal. Se beneficia, por tanto, como miembro de la comunidad de acogida, destinataria de la ayuda. Prima, en este caso, su nueva condición de “civil”, más que su pasado de “armado”. Es importante, además, que el excombatiente reciba una formación profesional adaptada a las necesidades de la comunidad, para que ambos resulten beneficiados. Como señala el PNUD, el apoyo a la reintegración de los excombatientes no debe considerarse como un “derecho”, sino como una “inversión” en la seguridad del conjunto de la población. La

reintegración comunitaria también recibe el nombre de “desarrollo según la zona” (ABD), que se caracterizan por estar centradas en zonas geográficas bien definidas y que responden a las necesidades reales de la población, más que a categorías predefinidas; son verdaderamente participativos y están gestionados por entes locales. Suelen prestar especial atención a la reconstrucción de infraestructuras económicas y sociales (camino, puentes, escuelas, centros de salud, servicios de agua, etc.). La participación de ONG y redes sociales en la planificación de la reinserción en las comunidades será un elemento decisivo para el buen funcionamiento de los programas y para obtener un buen clima de aceptación. En definitiva, los excombatientes son los participantes, mientras que las comunidades son las beneficiarias.

La reintegración va acompañada de otras medidas de calado, tanto políticas, como económicas y sociales, que han de fortalecer la paz y complementar los propósitos del DDR, como el retorno de las personas desplazadas y refugiadas, la creación de mecanismos de justicia transicional, la formación de comisiones de la verdad, políticas de reconciliación, estrategias de derechos humanos, redacción de una nueva constitución, formación de nuevos partidos políticos, celebración de elecciones, creación de un nuevo sistema judicial, promover la buena gobernanza, acceso a la tierra y al crédito, reforma del sistema de seguridad, etc. La reintegración, y el conjunto del DDR, es pues un componente de una estrategia amplia de construcción de paz y de desarrollo humano. Merece la pena ser apoyado y dotado con los recursos económicos para su buen desarrollo. Garantizar buenos programas de DDR es también uno de los objetivos de la nueva oleada del desarme.

## ANEXO I.

# El Departamento de Asuntos de Desarme de Naciones Unidas

El Departamento de Asuntos de Desarme fue establecido en enero de 1998 como parte del programa de reforma del Secretario General según su informe A/51/950 a la Asamblea General. Originariamente fue creado en 1982 por recomendación del segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme (SSOD-II), el cual funcionó como un departamento hasta 1992. Desde 1992 hasta finales de 1997, fue un Centro dentro del Departamento de Asuntos Políticos. A partir de entonces, se convirtió en el Departamento de Asuntos de Desarme y en el año 2007 se transformó en la actual Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA).

La Oficina promueve los objetivos de desarme nuclear y no proliferación, y el fortalecimiento de los regímenes de desarme con respecto a otras armas de destrucción en masa, armas químicas y biológicas. Fomenta, además, las iniciativas de desarme en el ámbito de las armas convencionales, en especial de las minas terrestres y las armas pequeñas, que son el tipo de armas preferidas en los conflictos contemporáneos.

La Oficina presta apoyo sustantivo y de organización a la labor de formulación de normas sobre desarme, a través de la Asamblea General y su Primera Comisión, la Comisión de Desarme, la Conferencia de Desarme y otros órganos. Promueve medidas de desarme, a través del diálogo, la transparencia y el fomento de la confianza en cuestiones militares, además de alentar las iniciativas regionales de desarme; dichas iniciativas incluyen el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y los foros regionales. También suministra información sobre las iniciativas de desarme de las Naciones Unidas.

La Oficina fomenta además la elaboración y aplicación de medidas concretas de desarme tras un conflicto, como el desarme y la desmovilización de los excombatientes y el apoyo a su reintegración en la sociedad civil.



## ANEXO II. Webs de interés

**Acronym Institute for Disarmament Diplomacy.**  
<http://www.acronym.org.uk/>

**Armas bajo control.** <http://www.controlarms.org/>

**Arms Control Association.** <http://www.armscontrol.org>

**Arms Control Today.** <http://www.armscontrol.org>

**Bonn International Center for Conversion (BICC).**  
<http://www.bicc.de>

**Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs.**  
<http://www.centredelas.org/>

**Coalition to Stop Cluster Munitions.**  
[www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org)

**Disarmament Forum.**  
[http://unidir.org/html/en/disarmament\\_forum.php](http://unidir.org/html/en/disarmament_forum.php)

**Federation on American Scientists.** <http://fas.org>

**Fundació per la Pau.** <http://fundacioperlapau.org>

**Geneva Call.** <http://www.genevacall.org>

**International Action Network on Small Arms (IANSA).**  
<http://www.iansa.org>

**International Campaign to Band Landmines (ICBL).**  
<http://www.icbl.org>

**Naciones Unidas (desarme).**  
<http://www.un.org/es/disarmament/>

**Nuclear Non-Proliferation News.**  
<http://www.acronym.org.uk/news/index.htm>

**Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE).**  
<http://osce.org>

**Regional Approach to Stockpile Reduction (RASR).**  
<http://www.rasrinitiative.org/>

**Small Arms Survey.** <http://www.smallarmssurvey.org>

**Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).**  
<http://www.sipri.org>

**UNIDIR.** <http://unidir.org>

## NOTAS

1. “La nueva estrategia de la OTAN pone fin a la guerra fría con Rusia, El País, 18 de noviembre de 2010.
2. “Resultados de las cumbres de Lisboa”. Documento de análisis del IEEE, noviembre 2010.
3. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
4. El País, 27-5-2010
5. Fisas, Vicenç, “¿Una política de paz desde EEUU?”, Público, 21-6-2010
6. <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>
7. [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)
8. [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
9. [www.hrw.org](http://www.hrw.org)
10. [www.osce.org](http://www.osce.org)
11. “Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos”, [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)
12. [www.cni.es](http://www.cni.es)
13. Félix Arteaga, “La Alianza Atlántica tras su cumbre de Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?”, Real Instituto Elcano, 19 de enero de 2011.
14. ICISS, “Responsibility To Protect”, Ottawa, International Development Research Centre, 2001, p. 91. ([www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org))
15. Asamblea General de Naciones Unidas, documento A/59/2005, 68 p.
16. Asamblea General de Naciones Unidas, documento A/RES/60/1, 42 p.
17. Asamblea General de Naciones Unidas, documento A/63/677, 36 p.
18. Ibid, p. 9
19. Frédéric Mégret, “Beyond the “salvation” Paradigm: Responsibility To Protect (Others) vs the Power of Protecting Oneself”, *Security Dialogue*, vol. 40, nº 6, diciembre 2009, pp. 575-595.
20. Documento S/RES/1674 (2006)
21. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)
22. SIPRI Yearbook 2012, Oxford University Press, 2012. ([www.sipri.se](http://www.sipri.se))
23. Fisas Armengol, Vicenç, El lobby feroz, Icaria editorial, 1998, 136 p.
24. [www.prio.no/NISAT/Small-Arms-Trade-Database](http://www.prio.no/NISAT/Small-Arms-Trade-Database)
25. Fisas, Vicenç, Adiós a las armas ligeras, Icaria editorial, 2000, 126 p.
26. <http://www.controlarms.org/>
27. <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/index.htm>[www.prio.no/NISAT/Small-Arms-Trade-Database](http://www.prio.no/NISAT/Small-Arms-Trade-Database)
28. <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/treaty/index.shtml>
29. [www.icbl.org](http://www.icbl.org)
30. <http://www.genevacall.org/>
31. <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/certainconventionalweapons.shtml>
32. [www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org)
33. [www.icbl.org](http://www.icbl.org)
34. Garrido, Vicente, “El nuevo Tratado Start: piedra angular en las relaciones entre EEUU y Rusia”, Tiempo de PAZ, nº 102, otoño 2011, pp. 28-33.
35. Wikipedia: arma química
36. En 1999 se firmó un Acuerdo de Adaptación del Tratado ([www.osce.org/item/13760.html?html=1](http://www.osce.org/item/13760.html?html=1)), que ha sufrido variaciones al cambiar el mapa geopolítico de Europa e integrarse varios nuevos países en la OTAN.
37. [www.unidir.org/ch/pdf/articles/pdf-art2341.pdf](http://www.unidir.org/ch/pdf/articles/pdf-art2341.pdf)
38. [www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4046\\_es.pdf-03.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4046_es.pdf-03.html)
39. [www.osce.org/fsc/22158.html](http://www.osce.org/fsc/22158.html)
40. La primera experiencia de Naciones Unidas fue en El Salvador, en 1989. En la actualidad tienen mandato sobre DDR siete operaciones: MONUSCO (RD Congo), UNMIL (Liberia), ONUCI (Costa de Marfil), MINUSTAH (Haití), UNAMID (Darfur), UNMIS (Sur del Sudán) y UNAMA (Afganistán).
41. ONU Mujer (antes UNIFEM) colabora en tareas de desmovilización de mujeres.  
i En ocasiones, las armas entregadas son fundidas y convertidas en estatuas figurativas de aspectos de la paz y la reconciliación. En cualquier caso, la ceremonia de destrucción de las armas debe hacerse con sensibilidad, dado su elevada carga simbólica. En cuanto al almacenamiento, el PNUD dispone en el BCPR de una Unidad encargada de la desmovilización y el control de las armas ligeras (SADU).



**Edifici MRA (Mòdul Recerca A)  
Campus de la UAB  
08193 Bellaterra  
(Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona, España**

**Tel.: +34 93 586 88 48  
Fax: +34 93 581 32 94  
escolapau@uab.cat  
<http://escolapau.uab.cat>**