
EL CONTROL DE ARMAS LIGERAS Y DE PEQUEÑO CALIBRE (SALW) COMO CONTRIBUCIÓN PARA ESTABLECER LA SEGURIDAD EN SOCIEDADES POSCONFLICTO*

HENRI SMITH**

PALABRAS CLAVE

Armas Ligeras y de Pequeño Calibre, seguridad, posconflicto, desarrollo, construcción de paz.

RESUMEN

Este artículo comienza con una breve introducción sobre el tema del control de las SALW. A continuación establece relaciones clave entre construcción de seguridad, construcción de paz y control de SALW, antes de sugerir vías prácticas para mejorar la coordinación y la integración, que podrían ayudar a alcanzar un mayor impacto colectivo en la reducción de inseguridad, la reducción de conflictos armados y el fomento del desarrollo.

* Traducción: Laura Atienza Urceley.

** Henry Smith es director de Saferworld (<http://www.saferworld.org.uk/>).

ABSTRACT

This paper begins with a short introduction to the issue of SALW control. It then establishes key relationships between security-building, broader peace-building activities and SALW control, before suggesting practical ways in which integration and coordination could help to achieve greater collective impact on reducing insecurity, tackling violent conflict, and encouraging development.

RÉSUMÉ

Cet article commence par une brève introduction sur sujet du contrôle des SAWL. Tout de suite il établit des relations essentielles entre la construction de la sécurité, la construction de la paix et le contrôle des SAWL, avant de suggérer des voies pratiques pour améliorer la coordination et l'intégration, qui pourraient aider à atteindre un plus grand impact collectif sur la réduction de l'insécurité, la réduction des conflits armés et la promotion du développement.

Está generalmente reconocido que la existencia de conflictos violentos es un obstáculo importante para el desarrollo. Se ha aceptado a nivel internacional que existe una fuerte correlación entre los países menos desarrollados y los países afectados por conflictos (UNGA, 2005: párrafo 114), y también que los países afectados por conflictos tienen muchas más probabilidades de seguir siendo pobres (DFID, 2009; UE, 2001; Consejo de la UE, 2007; Consejo de la UE, 2007b; Collier, Elliot, *et al.*, 2003; Elhawary, Foresti y Pantuliano, 2010). Se puede concluir que en las situaciones de conflictos violentos se deben crear condiciones para el desarrollo.

Para crear condiciones de desarrollo en situaciones de conflictos violentos, se requiere abordar sus causas (que pueden ser de naturaleza social, política, económica o medioambiental). En muchos conflictos, hay dos factores que intervienen de manera determinante: la calidad de la seguridad y la existencia de la justicia. Allí donde las personas y las comunidades no se sienten protegidas y no tienen acceso a la justicia, su inseguridad sustenta la situación de conflicto y mina la recuperación del país (DFID, 2009: 70). Por ello, las medidas para promover mayor seguridad y acceso a la justicia, forman parte del proceso de construcción de paz y pueden ayudar a crear contextos en los que el desarrollo sea posible.

Los esfuerzos para controlar las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SALW) son un elemento importante para aumentar la seguridad y la justicia, tanto a nivel de comunidades como a niveles nacionales. La disponibilidad y mal uso de las SALW durante el conflicto pueden intensificar la violencia (Small Arms Survey, 2003: 3). Sin embargo, tras el cese de la violencia, las SALW pueden permanecer en circulación de manera indefinida, aumentando la probabilidad de que sean usadas inadecuadamente por personas y/o por el estado. Esto refuerza la inseguridad y facilita que se mantengan los conflictos en el largo plazo (Small Arms Survey, 2005: 269). Como respuesta, se han dedicado importantes esfuerzos en los últimos años al diseño y a la realización de actividades para controlar las SALW de manera más efectiva. Como consecuencia de este trabajo, se ha visto que el control de las SALW es un elemento esencial para recuperar la seguridad en situaciones de posconflicto y que es una contribución indirecta al desarrollo.

El control de SALW como disciplina ya se ha desarrollado, tanto como línea de investigación académica, como elemento que forma parte del desarrollo de las políticas de construcción de paz. Sin embargo, ha habido una serie de estudios recientes que sugieren que el control de SALW provoca resultados decepcionantes, debido en parte a la falta de coordinación e integración de las actividades con otros esfuerzos relativos a la implantación de seguridad. Por ejemplo, en el 2006, un año después de firmar un “Acuerdo de paz integral” (el “*Comprehensive Peace Agreement*”), el Gobierno del Sur de Sudán comenzó una serie de actividades de desarme civil que continúan de manera esporádica hasta el día de hoy. En la segunda mitad de 2006 en el Estado de Jonglei, un desarme obligado causó disturbios generalizados, y ha contribuido a la muerte de más de 1600 personas.

O’Brien (2008) explora los factores que contribuyeron al fracaso de esfuerzos en este sentido y concluye que “la experiencia de Jonglei mostró que el Gobierno del Sur de Sudán realizó pequeñas tácticas que no se enmarcaban en una estrategia más amplia de construcción de seguridad para la comunidad, incluyendo las causas del conflicto”, y que por lo tanto “...la campaña de Jonglei se volvió una de las acciones militares más sangrientas en el Sur de Sudán desde el final de la segunda Guerra civil y fracasó en su intento de mejorar la seguridad a largo plazo” (O’Brien, 2008: 11).

Del mismo modo, en 2003 en Kosovo, una iniciativa de control de SALW llevada a cabo por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), que incluía una amnistía de armas y un proceso de recolección de armas, fracasó en retirar de la circulación un número significativo de armas ilícitas: después de varios meses de preparación, se recogieron 155 armas en todo el país. Las razones de este fracaso son varias: un estudio realizado por el PNUD concluyó que la falta

de garantías de seguridad a nivel de las comunidades y la incertidumbre del futuro de Kosovo contribuyeron al fracaso de las iniciativas; y en 2004, la Cámara de compensación para armas de pequeño calibre del sur y este de Europa (*South East and Eastern Europe Clearinghouse for Small Arms, SEESAC*) atribuyó el fracaso en parte a “los bajos niveles de confianza en los proveedores de seguridad y en las autoridades municipales” (Hirst and Mariani, 2004: 196). Los dos estudios sugieren que un enfoque más integral con un control combinado y secuencial de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre, un mayor nivel de seguridad y una mayor confianza generada en las comunidades, habrían aumentado las probabilidades de éxito.

Como indican estos dos ejemplos, aunque en teoría el papel que juegan las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre en minar la seguridad y el desarrollo pueden ser convincentes, en la práctica el control de las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre no se ha realizado hasta ahora adecuadamente por falta de coordinación e integración con otros esfuerzos para crear un entorno seguro en situaciones de posconflicto. Este artículo describe algunas de las relaciones existentes entre el control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre y actividades más amplias de construcción de paz y seguridad, y sugiere maneras de aumentar la coordinación y la integración de las acciones para lograr una mayor efectividad. También sugiere al menos dos buenas oportunidades para los responsables políticos y otros sobre cómo promover un enfoque más integral aprovechando la ocasión de la reunión Bianual de Estados del Programa de Acción en Armas Ligeras y de Pequeño Calibre de las Naciones Unidas (UN PoA), y la evaluación intermedia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este artículo comienza con una breve introducción sobre el tema del control de las SALW. Luego establece relaciones clave entre construcción de seguridad, construcción de paz y control de SALW, antes de sugerir vías prácticas para mejorar la coordinación y la integración, que podrían ayudar a alcanzar un mayor impacto colectivo en la reducción de inseguridad, la reducción de conflictos armados y el fomento del desarrollo.

Control de Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SALW)

Aunque no hay una definición común a nivel internacional de SALW, muchos profesionales se refieren a la definición proporcionada en 1997 por el *Panel de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas*, según la cual las “armas de pequeño calibre” incluyen todas las armas convencionales que puede llevar y con las que puede operar una sola persona, mientras que las “armas ligeras” son las armas convencionales que pueden llevar y operar una pequeña unidad de hasta cuatro personas (Naciones Unidas, 1997).

Las actividades de control de SALW tienen generalmente como objetivo “reducir el impacto social, económico y medioambiental de la proliferación y tenencia descontrolada de SALW” (SEESAC, 2006: 20). La siguiente sección presenta los componentes más importantes en el marco del control de SALW, antes de hablar de los requerimientos específicos del control de SALW en una situación de post conflicto.

Los diferentes elementos del control de SALW

El control de SALW es una tarea compleja, con muchos elementos que la pueden constituir.

Desde la descripción inicial de los elementos esenciales de lo que Laurance llamaba el “micro desarme” en 1996 (Laurance and Meed, 1996), el control de SALW se ha elaborado y codificado, y se han generado varias “guías de mejores prácticas” y “procedimientos operacionales estándar”. Quizás lo que más se ha desarrollado en este ámbito son las Guías/Estándares de micro desarme regional (G/EMDR) preparadas para SEESAC. En ellas se indica la existencia de ocho tipos de actividades (SEESAC, 2006b: 5):

- Medidas de control transfronterizo y de transferencia de armas
- Medidas legislativas y reguladoras
- Encuestas SALW
- Estrategias de sensibilización y comunicación sobre SALW
- Programas de recolección de SALW
- Programas de destrucción de SALW
- Gestión de la información
- Gestión y seguridad del almacenamiento de SALW

En el año 2000, un estudio de Greene, Clegg *et al.* que se realizó antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de SALW (en la que se adoptó el UN PoA) indicó una serie de áreas en las cuales se podría lograr un mayor control de SALW. Los autores categorizaron las actividades de control de SALW como temáticas (ej. Marcar y trazar armas o la destrucción del excedente) o transversales (ej. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas) (Greene, Clegg *et al.*, 2000).

Estos elementos se pueden combinar de diferentes maneras, pero el orden y las prioridades establecidas dependerán muy probablemente del tipo de conflicto y de la fase del conflicto en la que nos encontremos. En los últimos años, por ello, se ha intentado distinguir las prioridades para el control de las

SALW según las diferentes fases del conflicto. En particular, vale la pena distinguir entre el control de SALW posconflicto, y la “reducción de la violencia armada”.

Además de contribuir a conflictos políticos a gran escala tales como guerras e insurgencias, las SALW alimentan y sustentan la violencia social en muchos países. La violencia armada en países que no están afectados por conflictos violentos a gran escala causa más de 490.000 muertes anuales por homicidios y violencias interpersonales (OECD 2009: 21). Este fenómeno, denominado “violencia armada” por los estados de la OCDE y otros (OECD 2009: 22), es muy importante. Sin embargo, al estar tan cubierto en otras publicaciones (ver Bourne y Greene, 2004; Geneva Declaration Secretariat, 2008; OECD, 2009), este artículo se centra en el control inmediato de las SALW una vez se han finalizado los conflictos políticos armados más importantes.

El control de armas de pequeño calibre en contextos de posconflicto

Las prioridades para el control de SALW en situaciones de post conflicto pueden diferir de las que se establecerían en otros contextos. En función de las categorías indicadas anteriormente, el siguiente esquema describe los tipos de control de SALW que se deben priorizar en contextos de post conflicto, identificando donde ha sido posible las relaciones con otros aspectos de la construcción y provisión de seguridad.

Medidas de control transfronterizo y de transferencia de armas

Las guerras se impulsan por la transferencia de armas en las zonas de conflicto, tanto legal como ilegalmente. Se necesita un sistema eficaz de control nacional e internacional para que las SALW transferidas legalmente no minen la seguridad y prevengan la provisión ilegal de armas en las zonas de conflicto. Tan importante como esto es, sin embargo, el hecho de que una vez terminada la violencia, las mismas armas que se han utilizado son revendidas a criminales, grupos insurgentes y algunas veces otros gobiernos, a menudo localizados en la misma región geográfica (ver, por ejemplo, UNSC, 2001: para 21). Reducir las salidas de armas es tan importante como prevenir futuros conflictos en países vecinos y más lejos. Conseguir esto es un proceso muy complicado que implica una mayor gestión y seguridad de las aduanas y una cooperación efectiva entre las agencias de inteligencia presentes en las aduanas y el cumplimiento de la ley.

Medidas legislativas y reguladoras

En el periodo inmediatamente posterior al final de la violencia, puede existir una base legal frágil y muy poca o ninguna política que permita desarrollar actividades de recuperación de la economía y desarrollo. La gobernabilidad es en general frágil, y se complica más en contextos de bajos recursos y cuando las agencias internacionales compiten por la atención de los responsables locales. Sin una base reguladora y legislativa clara, toda forma de control de SALW es difícil de llevar a cabo. Se necesita claridad en cuanto a quién tiene el derecho a portar un arma, qué tipo de armas se pueden portar, las circunstancias en las cuales se pueden usar, y el proceso por el cual las armas ilegales o no registradas pueden ser entregadas.

Encuestas de SALW

Los programas de control de SALW normalmente no son exitosos porque no se basan en un concepto claro de cuál es la naturaleza del problema y cuáles serían los beneficios potenciales (SEESAC, 2006). Las encuestas son de utilidad para intentar capturar dicha información, y utilizar una línea de base a partir de la cual se pueda partir para valorar los progresos y éxitos logrados. Un pequeño número de ONG especializadas y de centros de investigación universitarios han desarrollado su especialización en los últimos años en este ámbito, realizando encuestas por cuenta de gobiernos y agencias internacionales, principalmente el PNUD (ver por ejemplo Holtom, Smith *et al*, 2005; Sokolová, Richards and Smith, 2006; NCAPISA, 2007; Sudan Human Security Baseline Assessment, No 15, 2009). Como esta área se ha desarrollado, las metodologías se han vuelto cada vez más sofisticadas, a menudo explícitamente aspirando a capturar las relaciones entre la propiedad de las armas y su mal uso, y cuestiones relacionadas como la capacidad del estado de promocionar la seguridad y los servicios de justicia (ver por ejemplo NCAPISA, 2007).

Sensibilización y estrategias de comunicación sobre SALW

Las actividades de educación pública, que pueden apoyar los esfuerzos realizados para el control de las SALW, son ahora bastante comunes. Por ejemplo, la ONG internacional Saferworld ha apoyado numerosas campañas “Ballot not bullets” (“votos, no balas”) en lugares de Asia del Sur donde la violencia de SALW ha sido tradicionalmente alta durante periodos electorales, como Pakistán, Nepal y Sri Lanka. Las organizaciones locales y nacionales a menudo llevan a cabo campañas de sensibilización que abarcan shows radiofónicos, acciones en la calle, eventos... (para una mayor información sobre la sensibilización sobre el control de SALW, ver Coe and Smith, 2003; Rynn and Desvignes, 2003).

Los programas de recolección de SALW

El hecho de haber altos niveles de tenencia de armas en una sociedad no implica necesariamente un problema (por ejemplo, Canadá y Suiza tienen altos muy altos niveles de tenencia de armas per cápita de civiles pero poca violencia de SALW) y según la sociedad se vuelve más pacífica, la gente tiene menos motivación para tener o usar armas de manera ilegal. Sin embargo, durante el periodo de recuperación, cuando la competición por el poder y los recursos es habitualmente intensa y el gobierno está débil y su papel se cuestiona, los que apoyan el programa de control de SALW a menudo priorizan los intentos de reducir tanto las cantidades de armas en circulación como las motivaciones para dejar de usarlas. La recolección de armas puede tomar varias formas. Por ejemplo, las armas que tienen agentes de la seguridad “oficial” como la policía o los militares, pueden ser recogidas e inventariadas antes de reagruparlas como parte de la desmovilización o de programas de reforma. En cuanto a las armas que tienen varios grupos, por un lado los grupos “ganadores” ya no las necesitarán, y por otra parte los grupos “perdedores” deben formar parte de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), un proceso que principalmente busca transformar los combatientes en civiles (para mayor información sobre DDR, ver Gleichmann, Odenwald *et al*, 2004).

Otro objetivo en contextos de post conflicto inmediato son las armas que tienen los civiles que no han sido combatientes formales (habitualmente denominadas “recolección de armas”, “entrega de armas” o “control de armas de civiles”). Esto a veces se ha vinculado con esquemas de incentivos para que los civiles dejen las armas a cambio de ventajas personales o para su comunidad. Los incentivos pueden variar bastante, desde “recomprar” armas de civiles, como se intentó en Croacia (Greene, Bourne, Yankey *et al*, 2003), a armas a cambio de ganancias materiales personales (en Macedonia, por ejemplo, se cambiaron armas por billetes de lotería, (Rynn, Taylor, Wood *et al*, 2005: 97), a dar armas a cambio de programas de desarrollo, como se ha probado a hacer en Albania (Faltas y Paes, 2003) y Kosovo (Sokolová, Richards and Smith, 2006: 78).

Programas de destrucción de SALW

Varios acuerdos a nivel regional e internacional estipulan que las armas excedentes deben ser destruidas (ver Karp, 2010 sobre la destrucción del excedente de SALW). Sin embargo, los estados interpretan la palabra “excedente” de muchas maneras diferentes. Algunas veces las armas que han sido recolectadas se destruyen (Kenya, Uganda, Rwanda y Sri Lanka han hecho importantes

eventos de destrucción de armas para que dichos eventos puedan ser vistos por personas con tenencia ilícita de armas). En muchos casos, sin embargo, se destruyen solamente las armas inservibles, mientras que las armas que sirven no se pueden considerar como excedentes.

Gestión de la información

Obtener información fiable en entornos de posconflicto es a menudo difícil. Esto es especialmente cierto en temas sensibles, como la tenencia y uso de armas. Es más, los canales de comunicación entre los responsables de diferentes aspectos de la gestión de SALW son habitualmente débiles y a veces inexistentes. Mejorar el intercambio operacional de información, así como el desarrollo de una policía integrada, es frecuentemente una intención, pero en muchos casos no pasa de eso, dado que es una medida muy contestada y que la gobernabilidad en situaciones de posconflicto suele ser de una naturaleza confusa.

Gestión y seguridad de almacenaje de las SALW

Esto incluye actividades como asegurar el almacenaje que llevan grupos combatientes no-gubernamentales, así como agentes de seguridad del Estado. En algunos casos, los recursos para la seguridad del almacenaje son limitados: no hay inventariados escritos de armas o a quién han sido dadas; la munición se guarda junto con las armas; y las estanterías en donde se guardan las armas están poco securizadas, proporcionando nuevas oportunidades tanto a semi-oficiales como a criminales o grupos armadas (como ocurrió durante el colapso de la Unión soviética) (Greene, Bourne, Yankey *et al*, 2003: 94). Las transiciones de posconflicto normalmente implican una reducción de recursos y a menudo una reducción importante en el gasto de defensa; en estas circunstancias, la gestión del almacenaje no significa únicamente prevenir los robos, sino también prevenir explosiones provocadas por una gestión inadecuada del almacenaje de armas, al poner la munición al lado de estas (ver por ejemplo Greene, Holt and Wilkinson, 2005: 8-10).

Coordinación e integración del control de SALW con los esfuerzos de seguridad y construcción de la paz en contextos de posconflicto

El control de SALW es un área compleja, multi-disciplinar. En el entorno posconflicto se sitúan a menudo una gran variedad de actores de seguridad, humanitarios y de desarrollo, que tienen ideas también variadas, y que no siempre son complementarias.

El control efectivo de SALW es esencialmente un proceso de cambio de actitudes y comportamientos de individuos e instituciones, así como de reducción de los riesgos a los que están expuestos. Por ejemplo, es poco probable que la mayoría de las actividades de reducción de armas tengan éxito, salvo que las personas que las entregan crean que su seguridad no va a empeorar a consecuencia de ello; querrán que alguien (la policía, los militares, los que mantienen la paz, u otros) les mantengan seguros si entregan sus armas. Por esta razón es esencial que los esfuerzos de control de SALW estén coordinados e integrados con otras iniciativas para apoyar la recuperación y la transición.

Los ejemplos del Sur de Sudan y de Kosovo que hemos mencionado antes en este artículo son ilustrativos de la naturaleza tan particular de las relaciones entre la seguridad real y percibida, y de la voluntad de los civiles de desarmarse. La tabla a continuación indica algunas de las actividades más comunes de construcción de seguridad, que se realizan en contextos de post conflicto, y su potencial contribución al control de SALW.

Intervención de construcción de seguridad	Dimensión de control de SALW
Mantenimiento de la paz	Búsqueda de operaciones para eliminar armas y ayudar a establecer un monopolio en el uso de la fuerza.
DDR	Colección de armas de antiguos combatientes, almacenaje y posible eliminación (destrucción o venta).
Transformación de la defensa	Inventario de stocks existentes, mejora de la gestión de almacenaje, deshacerse de medidas obsoletas de seguridad, destrucción potencial o eliminación de excedentes.
Transformación y desarrollo del sector de la justicia y la seguridad	Papel de la policía y otros cuerpos en el registro de las armas civiles, aplicar la legislación en lo que a tenencia de armas de civiles se refiere; perseguir a los acusados de uso inadecuado de SALW, formación en el uso de la fuerza y de armas de fuego.
Apoyar la creación de instituciones de seguridad	Incorporar grupos armados en agencias de seguridad del estado, formación en el uso de la fuerza y armas de fuego.
Regular la seguridad privada y los militares	Hacer que los actores privados estén bajo el control del estado, incluyendo la regulación de la tenencia y uso de las SALW.

Las conexiones entre SALW y otras intervenciones de construcción de seguridad descritas anteriormente, están, a veces, bien establecidas. Hay evidencias que sugieren que los responsables políticos están haciendo un esfuerzo para tener en cuenta y sacar el máximo beneficio potencial de una mayor coordinación e integración de las actividades (ver por ejemplo Greene, Hiscock and Flew, 2008; Preston, Smith and Kefford, 2008).

Las relaciones entre el control de SALW y los esfuerzos más amplios de construcción de paz en contextos de post conflicto están, sin embargo, peor comprendidas. Las actividades que se llaman de manera explícita intervenciones de “construcción de paz” se suelen llevar a cabo de manera paralela a los esfuerzos de control de las SALW, pero raramente de manera coordinada e integrada. Hay, sin embargo, fuertes complementariedades entre las intervenciones de construcción de paz y el control efectivo de SALW que deberían ser explotadas.

Los especialistas en materia de construcción de paz, en general se centran en las relaciones existentes entre comunidades con conflictos, creyendo que la comprensión de las causas que han provocado los conflictos y el apoyo a la transformación de comportamientos y actitudes, podrá entrañar un cambio en las dinámicas del conflicto y apoyar la resolución de éste y la recuperación del territorio. Como se ha sugerido anteriormente, un control de SALW efectivo requiere también un cambio en las actitudes y comportamientos.

De este modo, parece que hay dos rasgos distintivos de los casos en los que el control de SALW ha sido más eficaz: una fuerte propiedad pública y relevancia. La tabla que se muestra a continuación sugiere algunas de las oportunidades para mejorar la coordinación y la integración.

Intervención de construcción de paz	Relevancia para el control de SALW
Diálogo inter-comunidades	Crea confianza a nivel de la comunidad, reduce las tensiones, y con el tiempo, se les pide la entrega de armas.
Transformación institucional	Se transforma una “fuerza” en un “servicio”; las fuerzas de defensa en un servicio militar profesional; de liderazgo militar a liderazgo civil en defensa y política de seguridad ciudadana.
Aumentar la participación civil	Vista más amplia del cuerpo de la policía y de otras agencias de seguridad; mayor confianza y voluntad de confiar en el estado para la protección ciudadana.
Promover la justicia y el Estado de derecho	Aplicación de la ley más imparcial y efectiva, juicios rápidos y sanciones proporcionadas aumentan la fe en la capacidad de las instituciones judiciales y de la seguridad.
Establecer historias comunes y cuentos compartidos	Ayuda a identificar las razones del conflicto y las necesidades percibidas de las comunidades para armarse; decir la verdad y articular historias ayuda a la transformación del conflicto y aumenta la confianza de la comunidad, reduciendo la necesidad percibida de armas para protección personal.

Intervención de construcción de paz **Relevancia para el control de SALW (cont.)**

Promocionar a los derechos de las minorías y de las mujeres	Las minorías y las mujeres son a menudo víctimas de SALW, aunque a veces son partícipes del mal uso de las armas. Aunque un aumento del acceso a sus derechos por parte de estos grupos pueda crear inicialmente tensiones, con el tiempo, debería reducirlas; mayor implicación de estos grupos en los procesos de decisión y menor conexión.
---	--

Áreas para una mayor coordinación e integración

Este artículo sostiene que la coordinación, y a veces la integración, de políticas y programas relacionados con la creación de seguridad en entornos de post conflicto, tiene buenos resultados. El nivel y el grado de coordinación e integración está fuertemente condicionado por la situación particular. Sin embargo, se podrían juntar varias actividades relacionadas con la construcción de la seguridad, con elementos transversales comunes, para mejorar su realización. Hay algunas áreas en las que se podría progresar fácilmente a pesar del desafío que supone juntar objetivos divergentes y a menudo en competencia unos con otros. Una coordinación y una integración más efectivas en las tres áreas siguientes podrían aportar un enfoque mucho más eficaz a la construcción de la seguridad en entornos de post conflicto:

- *Análisis post conflicto colectivos.* Durante los últimos años, muchas agencias bilaterales han reforzado su capacidad para comprender las necesidades de un contexto post conflicto en particular. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido ha desarrollado una metodología de análisis estratégico de conflictos, mientras que el Banco Mundial, la Comisión Europea y las Naciones Unidas, han establecido un enfoque colectivo al estudio de las necesidades en situaciones de post conflicto. No obstante, todavía queda un trabajo importante por hacer en lo relativo a la promover agendas comunes y una acción más coordinada. Un gran paso adelante sería la aprobación de un único documento de análisis sobre el cual se basara la planificación, y que estableciera las necesidades de las comunidades e individuos afectados reales.
- *Establecer una visión común* entre los actores internacionales en lo que se refiere a cómo debería ser la seguridad y el sistema judicial en situaciones de post conflicto. Esta visión debería ser la que se tiene a nivel local y responder a las percepciones y necesidades de las comunidades, especialmente las de las más marginalizadas. Desde este punto de vista, se podría establecer un marco común con objetivos conjuntos

e indicadores de progreso para medir los avances. Esto ayudaría a asegurar que las complementariedades potenciales y las contingencias entre los diferentes elementos de la programación, incluyendo el control de las SALW, se reconocerían y maximizarían.

- *Integrar los aspectos operacionales en la planificación de la construcción de paz y de seguridad*, donde corresponda, podría ser una contribución importante para responder a los desafíos a menudo asociados con la planificación en entornos post conflicto. Por ejemplo, las Naciones Unidas han establecido la Oficina conjunta de donantes en el Sur de Sudán y un Centro conjunto de gestión de riesgos en Nepal. Sin embargo, se necesitan muchos más esfuerzos por diferentes actores en el terreno, incluyendo proveedores de servicios privados y ONG.

El cambio no sólo se requiere a nivel de terreno, para que los enfoques coordinados e integrados realmente funcionen, la política internacional debe jugar su papel de facilitador. A pesar de haber realizado progresos en los últimos años, como el acuerdo de estándares internacionales para DDR que prioriza la integración de aspectos de DDR en las correspondientes áreas de planificación, como el control de SALW (ver por ejemplo UN: 2006), se requiere un esfuerzo más concertado sobre un número más amplio de cuestiones. El año que viene presenta dos oportunidades alentadoras para ampliar los objetivos.

El progreso hacia la puesta en marcha del UN PoA será discutido en la Reunión Bianual de Estados este mes de junio, como adelanto de una revisión más profunda que tendrá lugar en junio/julio de 2010. Esta revisión es una excelente ocasión para conectar la puesta en marcha del UN PoA con su visión inicial, que integraba el control de las SALW como un aspecto de la construcción de seguridad, prevención de conflictos y agenda de desarrollo. Hasta el día de hoy, la implementación de la UN PoA ha sido vista como un ejercicio aparte, más que como un enfoque más amplio.

En segundo lugar, en septiembre de este año se hace la evaluación intermedia de los Objetivos del Milenio (ODM). El progreso hacia muchos objetivos está lejos de coincidir con lo previsto, debido en parte, según muchos de los que trabajan en cuestiones de construcción de paz, a haber concebido el conflicto y la construcción de seguridad de las comunidades, como un ODM separado, o como una serie de indicadores repartidos en los diferentes objetivos. La evaluación presenta una oportunidad para valorar si el compromiso de los ODM referentes a los conflictos e inseguridad marca una diferencia en el tipo y escala de la planificación en algunos contextos, y para empezar a pensar en cómo estos temas podrían incluirse en los posibles ODM post-15.

Varios Secretarios Generales de las Naciones Unidas se han comprometido a intervenciones más efectivas en contextos posconflicto, reflejando lo que los afectados por los conflictos ya saben: un enfoque concertado, coordinado y a veces integrado, que trata de manera conjunta los diferentes temas, es la única manera realista de abordar los desafíos extremos de la construcción de seguridad, la prevención de conflictos y el subdesarrollo. El año que viene nos ayudará a saber si que los responsables políticos a nivel internacional quieren que los compromisos retóricos se transformen en acciones concretas.

Bibliografía

- BOURNE, M. and GREENE, O., *Armed violence, governance, security sector reform, and safety security and access to justice*, Centre for International Cooperation and Security, University of Bradford, 2004. http://www.brad.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/briefing/AVPI_SSR_Briefing_Paper.pdf, accessed 23.04.2010.
- COE, J. and SMITH, H., *Action Against Small Arms: A Resource and Training Handbook*, International Alert, Oxfam GB and Saferworld, Eynsham, 2003.
- COLLIER, P., ELLIOT, L., HEGRE, H., HOEFFLER, A., REYNAL-QUEROL, M. and SAMBANIS N, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, The World Bank/Oxford University Press, 2003.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on a EU response to situations of fragility”, 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/97177.pdf, accessed 23.04.2010.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Security and Development, 2007b. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15097.en07.pdf>, accessed 23.04.2010.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*, 2009.
- ELHAWARY S, FORESTI M and PANTULIANO S, *Development, security and transitions in fragile states*, ODI, 2010. <http://www.odi.org.uk/resources/download/4772.pdf>, accessed 22.04.2010.
- EUROPEAN UNION, Programme for the Prevention of Violent Conflicts, 2001. <http://www.eplo.org/documents/EUprogrammePreventionViolentConflicts2001.pdf>, accessed 23.04.2010.
- FALTAS, S. and PAES, W., *You Have Removed the Devil from our Door*, SEESAC, Belgrade, 2003.
- GENEVA DECLARATION SECRETARIAT, *Global Burden of Armed Violence*, 2008.

- GLEICHMANN, C., ODENWALD, M., STEENKEN, K. and WILKINSON, A., *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide*, GTZ, NODEFIC, PPC and SNDC, Stuttgart, 2004.
- GREENE O, BOURNE M, YANKEY V et al, *Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society*, IANSA, 2003.
- GREENE, O., CLEGG, E., MEEK, S. and O'CALLAGHAN, G., *The UN 2010 Conference: Setting the Agenda*, British American Security Information Council, International Alert and Saferworld, 2000.
- GREENE, O., HISCOCK, D. and FLEW, C., *Integration and Co-ordination of DDR and SALW Control programming: Issues, Experience and Priorities*, Centre for International Cooperation and Security, 2008.
- GREENE, O., HOLT, S. and WILKINSON, A., *Ammunition Stocks, Promoting Safe and Secure Storage and Disposal*, Biting the Bullet Project, 2005.
- HIRST, C. and MARIANI, B., *South Eastern Europe SALW Monitor*, SEESAC, Belgrade, 2004.
- HOLTOM, P., SMITH, H., MARIANI, B., RYNN, S., ATTREE, L. and SOKOLOVÁ, J., *Turning the Page: Small Arms and Light Weapons in Albania*, Saferworld, 2005.
- KARP, A., *The Politics of Destroying Surplus Small Arms: Inconspicuous Disarmament*, Routledge, Oxon, 2010.
- LAURANCE E and MEEK S, *The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons*, Bonn International Center for Conversion, 1996.
- NATIONAL COMMISSION AGAINST PROLIFERATION OF ILLICIT SMALL ARMS, *Survey Report on the Prevalence of Illicit Small Arms in Sri Lanka*, 2007.
- NICHOLS R, *UNDP BCPR Strategic Review*, Small Arms Survey, Geneva, 2006.
- O'BRIEN, A., *Shots in the Dark: The 2008 South Sudan Civilian Disarmament Campaign*, Small Arms Survey, Geneva, 2008.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, 2009.
- PRESTON, S., SMITH, H. and KEFFORD, S., *Developing integrated approaches to post-conflict security and recovery: A Case Study of Integrated DDR in Sudan*, Saferworld, 2008.
- RYNN, S. and DESVIGNES, L., *Small Arms and Light Weapons Awareness Support Pack*, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons, Belgrade, 2003.
- RYNN, S., TAYLOR, WOOD et al, *South East and Eastern Europe SALW Monitor*, SEESAC, Belgrade, 2004.
- SMALL ARMS SURVEY, *Development Denied*, Graduate Institute for International Studies, Geneva, 2003.

- SMALL ARMS SURVEY, *Weapons at War*, Graduate Institute for International Studies, Geneva, 2005.
- SOKOLOVÁ, J., RICHARDS, A. and SMITH, H., *SALW Survey of Kosovo, South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons*, 2006.
- SOUTH EASTERN AND EASTERN EUROPEAN CLEARINGHOUSE FOR THE CONTROL OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS, *RMDS/G 02.10: Glossary of SALW Terms and Abbreviations*, Belgrade, 2006. http://www.seesac.org/uploads/rmdsg/RMDS-G_02.10RMDS_02.10_Glossary_and_Definitions_Edition_4.1.pdf, accessed 22.04.2010.
- SOUTH EASTERN AND EASTERN EUROPEAN CLEARINGHOUSE FOR THE CONTROL OF SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS, *RMDS/G 01.10, Guide to Regional Micro-Disarmament Standards/Guidelines (RMDS/G) and Salw Control Measures*, 2006b.
- SUDAN HUMAN SECURITY BASELINE ASSESSMENT, *SUPPLY AND DEMAND: ARMS FLOWS AND HOLDINGS IN SUDAN*, Small Arms Survey, 2009. <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/HSBA-SIB-15-arms-flows-and-holdings-in-Sudan.pdf>, accessed 22.04.2010.
- UNITED NATIONS, *Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*, United Nations, 2006.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms*, UN doc., A/52/298, 1997.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN doc., A/59/2005, 2005.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Letter dated 30 April 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN doc., S/2001/434, 2001.