
LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y LA CONFERENCIA DE LA ONU SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO
DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS EN TODOS SUS ASPECTOS DE 2001:

CÓMO ABORDAR EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

Elaborado por William Godnick

Traducción de Luisa María Fernández Hermida y Alberto Estévez Suárez



SOBRE EL AUTOR:

WILLIAM GODNICK es un candidato para el Doctorado en Filosofía con el Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford (Reino Unido). El es investigador independiente y consultor en el área de recolección de armas y proliferación de armas pequeñas, con un énfasis en Latinoamérica y Centroamérica.

En la producción y revisión de este documento, el señor Godnick fue asistido por: Elizabeth Clegg, Michael Crowley, Sarah Meek, Greg Puley y Carlos Walker Uribe.

SOBRE ESTE DOCUMENTO:

Este documento es una publicación conjunta de BASIC, International Alert y Saferworld (juntos como "Biting the Buller"), el Project Ploughshares y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, con el financiamiento del Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional.

BITING THE BULLET ("Mordiéndolo la bala") es un proyecto conjunto de **BASIC, INTERNATIONAL ALERT** y **SAFERWORLD**. Este proyecto busca promover la agenda de la Conferencia de Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en todos sus Aspectos de las Naciones Unidas 2001, facilitando un debate extenso y bien documentado entre gobiernos y entre los gobiernos y la sociedad civil.

EL CONSEJO DE INFORMACIÓN DE SEGURIDAD BRITÁNICO – AMERICANO (BASIC sus siglas en inglés) es una organización independiente que analiza los aspectos de seguridad internacional. BASIC trabaja para concientizar al público, a los tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas, y a los medios de comunicación y promover el debate profundo en ambos lados del Atlántico masiva sobre los asuntos de seguridad. *Página web: www.basining.org*

ALERTA INTERNACIONAL (INTERNATIONAL ALERT) es una organización no gubernamental que analiza las causas de conflicto entre los países, facilita la mediación y el diálogo, establece medidas básicas de conducta para evitar la violencia, ayuda a desarrollar las habilidades necesarias para resolver los conflictos sin violencia y aboga por cambios en las políticas que promuevan la paz sustentable. *Página web: www.international-alert.org*

SAFERWORLD es un instituto independiente de investigación en política exterior que trabaja en la identificación, el desarrollo y la difusión de estrategias más efectivas para enfrentar y prevenir los conflictos armados. Además, busca trabajar con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales locales en las regiones en conflicto para un control más efectivo del flujo de armas y para reducir la demanda de las mismas. *Página web: www.saferworld.co.uk*

Fundado en 1976, **PROJECT PLOUGHSHARES** es una organización no gubernamental canadiense de carácter ecuménico, apoyada por el Consejo Canadiense de Iglesias, que promueve la investigación y el análisis de políticas, el diálogo y los programas de educación pública en Canadá y en el ámbito internacional, para promover la paz y la resolución pacífica de los conflictos políticos. *Página web: www.ploughshares.ca*

LA FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO PROMUEVE SOCIEDADES más justas y pacíficas en Centroamérica y otras regiones del mundo. El trabajo de la Fundación está dividido en tres programas: el Centro para el Progreso Humano, el Centro para la Paz y la Reconciliación y el Centro para la Participación Organizada. *Página web: www.arias.or.cr*

BRITISH AMERICAN SECURITY INFORMATION COUNCIL

INTERNATIONAL ALERT



Primera edición, enero 2002

ISBN 1-895722-31-4

La Organizacóin de Estados Americanos y
la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico
Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en
Todos sus Aspectos de 2001:
cómo abordar el tráfico ilícito de armas
pequeñas y ligeras

Elaborado por William Godnick

Traducción de Luisa María Fernández Hermida y Alberto Estévez Suárez

La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos sus Aspectos de 2001: cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras

Elaborado por William Godnick

Traducción de Luisa María Fernández Hermida y Alberto Estévez Suárez

I: INTRODUCCIÓN

Este monográfico es una versión modificada del informe introductorio elaborado para una conferencia que se celebró en Ottawa (Canadá), en la que participaron representantes de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil para debatir asuntos relacionados con la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos celebrada en julio de 2001 (en adelante, la Conferencia de la ONU). Esta versión tiene en cuenta el Programa de Acción adoptado por los Estados Miembros de la ONU y otras iniciativas, incipientes o ya consolidadas, emprendidas en el hemisferio.¹

La Conferencia de la ONU hizo un llamamiento urgente a la comunidad internacional sobre la necesidad de evitar la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras. Una de las cuestiones clave de esta conferencia fue el análisis de cómo encontrar la forma de interrelacionar el Programa de Acción con las diversas iniciativas y medidas regionales ya existentes, tales como la *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados* (en adelante, la Convención Interamericana), aprobada por la OEA en 1997². Con anterioridad, esta Convención había demostrado ser un importante antecedente regional, así como un referente básico para la elaboración del Protocolo de la ONU sobre el Tráfico y Fabricación Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones (en adelante el Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego).

Si bien la Conferencia de la ONU no cumplió las grandes expectativas que numerosos gobiernos y ONG habían puesto en ella, sí brindó la oportunidad de iniciar acciones regionales y, a la vez, demostró la necesidad de que estas acciones sean internacionales, aunque por el momento pareciera que no exista tal posibilidad. El fracaso de la Conferencia a la hora de decidir qué medidas deben adoptarse en el ámbito internacional ha hecho recaer la responsabilidad en las iniciativas e instituciones regionales, que se convierten en la principal fuerza impulsora a la hora de abordar el problema de las armas pequeñas en sus propios países. La atención que la ONU y sus Estados Miembros han prestado al tema del tráfico ilícito de armas abre la posibilidad de alentar nuevas iniciativas regionales, potenciar la puesta en práctica de iniciativas ya existentes y proporcionar medios técnicos y económicos para apoyar su aplicación. Durante la Conferencia, representantes y Estados Miembros fueron muy minuciosos a la hora de garantizar que las acciones emprendidas en el ámbito internacional fueran coherentes con las características individuales y específicas de las regiones y subregiones mundiales en cuanto a sus prioridades, enfoques y experiencia.

La Conferencia de la ONU estuvo presidida por Camilo Reyes, embajador de Colombia. Tras la Conferencia, y como presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, el gobierno colombiano inició un debate sobre las armas pequeñas e hizo una Declaración Presidencial sobre la política con respecto a estas armas.³ Además de Colombia, es importante reconocer el papel fundamental desempeñado por Brasil, Canadá, Estados Unidos y México en cuanto al resultado de la Conferencia de la ONU.

La Declaración de Brasilia⁴

Del 22 al 24 de noviembre de 2000, representantes de países latinoamericanos y del Caribe, incluida Cuba, se reunieron en Brasilia para buscar un enfoque común y contribuir con una perspectiva regional a la labor de la Conferencia de la ONU. Además de apoyar el trabajo sobre armas pequeñas de la ONU, y las iniciativas paralelas sobre el Protocolo sobre Armas de Fuego, los representantes decidieron intentar alcanzar los siguientes objetivos:

- consolidar un enfoque global y equilibrado con respecto a estos temas, teniendo en cuenta las características específicas de las regiones, subregiones y países;
- reforzar la cooperación internacional en las áreas judicial, técnica y financiera, así como en el cumplimiento de la ley;
- reconocer la importancia que tienen tanto el trabajo en el ámbito nacional de recuperar las armas pequeñas en el período postconflicto, como el apoyo internacional a estas iniciativas;
- recomendar la adopción de medidas concretas;
- reconocer que la sociedad civil debe desempeñar un papel importante; y
- fomentar los enfoques constructivos y pragmáticos dentro del ámbito de la conferencia de la ONU.

La reunión de los gobiernos latinoamericanos y la Declaración de Brasilia demuestran que los Estados Miembros de la OEA valoran la importancia de un planteamiento regional dentro del contexto de la ONU. En marzo de 2001, durante la tercera reunión del Comité Preparatorio de la Conferencia, Brasil aprobó propuestas específicas para dar seguimiento al Programa de Acción, entre las que se incluían:

- la creación de un sistema de seguimiento *ad hoc* subsidiario de la Asamblea General;
- la convocatoria de reuniones y conferencias de seguimiento, tanto en el ámbito regional como subregional; y
- la convocatoria, antes de 2006, de una Conferencia de Revisión en la que participen todas las partes.

El Programa de Acción final de la Conferencia de la ONU aprobó la celebración de reuniones bianuales y una Conferencia de Revisión en 2006 como continuación oficial de la Conferencia. El gobierno chileno y el Departamento de Asuntos de Desarme de la ONU decidieron asignar recursos para la celebración, en noviembre de 2001, de una reunión regional de los Estados latinoamericanos y del Caribe para dar seguimiento de la Conferencia de la ONU.⁵

La Declaración de Managua

Antes de la Conferencia de la ONU, la ONG *Swedish Fellowship of Reconciliation* tomó la iniciativa de reunir a parlamentarios de Europa, América Central y Brasil para debatir el tema de la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y estudiar la participación de los gobiernos centroamericanos en la Conferencia de la ONU. La segunda reunión se celebró en Managua en abril de 2001; en ella, y a la espera de lo que ocurriría en la Conferencia sobre armas pequeñas de la ONU, los participantes centroamericanos se comprometieron a lo siguiente:⁶

- exigir la participación activa de las delegaciones de todos los países centroamericanos en la Conferencia de la ONU de 2001;
- hacer un llamamiento a los parlamentarios de todas las naciones centroamericanas, incluido el Parlamento Centroamericano, para trabajar con sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores a fin de promover que su participación y presencia en la Conferencia de julio de 2001 fuesen lo más destacadas y especializadas posible;
- decidir y presentar una postura centroamericana cohesionada ante la conferencia de la ONU de 2001, utilizando la Declaración de Brasilia como modelo; y
- recomendar que las delegaciones gubernamentales ante la Conferencia de la ONU de 2001 tengan de antemano toda la información pertinente sobre la proliferación y el uso indebido de las armas, así como sobre la legislación relativa a este tema existente en sus países de origen.

Los gobiernos de América Central decidieron apoyar y sumarse a la intervención ante la Conferencia del gobierno de Chile en nombre del Grupo de Río (véase más adelante), en lugar de presentar una posición unificada de la subregión. Sin embargo, representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y Nicaragua intervinieron por separado.⁷

II: DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS EXISTENTES

La Convención Interamericana, los *Reglamentos modelo para el control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes, y municiones* de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), así como diversas iniciativas subregionales de Centroamérica y de Sudamérica, proporcionan puntos de referencia útiles para llegar a un consenso global. Las actividades existentes ilustran las áreas en las cuales se puede alcanzar el consenso político para combatir el tráfico ilícito de armas.

Las armas pequeñas en relación con el control de la delincuencia: la Convención Interamericana

La Convención Interamericana es el único acuerdo regional vinculante existente que se ocupa de la proliferación de las armas de fuego en relación con el cumplimiento de la ley y el control de la delincuencia. Con la excepción de Dominica, todos los demás Estados Miembros de la OEA han firmado el acuerdo y, de ellos, trece lo han ratificado. Al finalizar la Conferencia de la ONU, los países que habían ratificado la Convención eran: las Bahamas (1998), Belice (1997), Bolivia (1999), Brasil (1999), Costa Rica (2000), Ecuador (1999), El Salvador (1999), México (1998), Nicaragua (1999), Panamá (1999), Paraguay (2000), Perú (1999) y Uruguay (2001).

La Convención define de un modo general las armas de fuego como “cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto

(...) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas”. La amplitud de esta definición es una de las principales virtudes de la Convención Interamericana. Mientras que en otros foros este tipo de definiciones abarca una gama de armas mucho más limitada, la Convención Interamericana puede aplicarse a toda una serie de armas pequeñas y ligeras causantes de muertes, lesiones y traumas. Los objetivos de esta Convención son los siguientes:⁸

- convertir en delito la fabricación y el tráfico ilícito;
- marcar las armas en el momento de la fabricación y la importación;
- crear un sistema eficaz de licencias para la exportación, la importación y el tránsito;
- reforzar los controles en los puntos de exportación;
- intercambiar información sobre los productores, comerciantes, importadores y exportadores, así como sobre las rutas y estrategias que se emplean en el tráfico ilícito, e
- intercambiar experiencias y formación sobre aspectos como la identificación, la detección, el seguimiento y la recolección de información por parte de los servicios de inteligencia.

En mayo de 2001, antes de la Conferencia de la ONU, el Comité Consultivo de la Convención Interamericana se reunió en la ciudad de Washington a fin de aprobar el programa de trabajo para los años 2001-2002, además de revisar las ratificaciones de la Convención, debatir el estudio presentado por el gobierno de México e identificar cuáles son las personas de contacto en cada gobierno nacional y quiénes son las autoridades centrales responsables de los aspectos legales y legislativos de la ratificación, la aprobación y la aplicación.⁹ Las siguientes son algunas de las actividades clave del programa de trabajo para los años 2001-2002:

- promover la participación de todos los firmantes de la Convención para contestar el cuestionario aprobado en la Primera Reunión de los Estados Partes de la Convención. Desde el 15 de junio de 2001, sólo 16 de los 33

Estados firmantes de la Convención han respondido al cuestionario, que permite el seguimiento y control político, técnico y burocrático.¹⁰

- actualizar la relación de medidas adoptadas por los Estados, tal y como se indica en el cuestionario mencionado anteriormente.
- crear listas privadas de correo electrónico para compartir la información entre las autoridades centrales y las entidades nacionales.
- elaborar un registro de proveedores de armas en la región de la OEA.
- formalizar los contactos y relaciones con la ONU, la Unión Europea (UE) y otras organizaciones internacionales interesadas en la cooperación multilateral.
- publicar una página Web sobre la Convención con diferentes niveles de acceso público y privado.
- invitar a los Estados a elaborar y presentar estudios, como el presentado por México en mayo de 2001, sobre el entorno que rodea al tráfico ilegal de armas y el estado actual de la ratificación y aplicación de la Convención.
- promover la elaboración de la legislación modelo que se necesita para poner en práctica la Convención pero no se prevé en los Reglamentos Modelo de la CICAD (véase el debate más adelante).

En la reunión de mayo también se debatieron la participación en la Conferencia de la ONU y la Declaración de Brasilia. El 11 de julio de 2001, el representante del gobierno mexicano, en calidad de presidente del Comité Consultivo de la Convención, hizo una presentación ante la Conferencia en nombre del Grupo de Río. En los días posteriores a esta reunión, y con el fin de debatir formas de cooperación en el futuro, el presidente se reunió con el subsecretario de la ONU para Asuntos de Desarme, el director del Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (*UN Regional Center for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean*, UN-LiREC) y representantes de la Unión Europea.

Está claro que los Estados Partes de la Convención Interamericana aprovecharon la Conferencia de la ONU para reforzar el apoyo a dicha Convención y

su aplicación. Estas reuniones y la aparente voluntad política para llegar a una mayor colaboración se basan en la Carta de Entendimiento, firmada por el Departamento de Asuntos de Desarme de la ONU y la OEA el 26 de enero de 2001, que establece un marco legal para la cooperación en cuanto a las medidas para reducir el tráfico ilegal de armas de fuego en la región. Al comenzar la Conferencia de la ONU, ya se había decidido que el UN-LiREC y la CICAD serían las instituciones respectivas encargadas de poner en práctica este acuerdo.

Reglamentos Modelo de la CICAD

Durante las negociaciones de la Convención Interamericana, los países miembros de la OEA también formularon una serie de directrices prácticas para complementar con eficacia la aplicación de la Convención. Los Reglamentos Modelo, elaborados bajo el auspicio de la CICAD, fueron aprobados en noviembre de 1997. Estos reglamentos constan de una serie de medidas y procedimientos armonizados para la supervisión y el control del movimiento internacional de las armas de fuego, las partes y los componentes con los que se comercia entre los países de la OEA que han adoptado dichos reglamentos, que además cuentan con directrices sobre las normas mínimas necesarias para la armonización de la concesión de licencias. También se esbozan propuestas para mantener registros e intercambiar información sobre las importaciones y exportaciones, incluida la cantidad, tipo y número de serie de las armas de fuego.¹¹

Sin embargo, los reglamentos tienen tres puntos débiles que dificultan el impedir que las armas entren en el mercado ilegal. En primer lugar, no están vinculados directamente con la Convención Interamericana y, por lo tanto, sólo se aplican en los países miembros de la OEA que los han adoptado.¹² No afectan a otros Estados con los que tienen relaciones comerciales los países de la OEA ni a los Estados Miembros de la OEA que no los han adoptado. Si un fabricante o intermediario procedente de un país miembro de la OEA le vende armas de fuego a un comprador o un intermediario de un país de la OEA que no ha adoptado los reglamentos, o que no forma parte de la OEA, y en el que se utilizan controles y reglamentos más flexibles, existe el peligro de que

las armas sean desviadas hacia el mercado negro internacional. Hay que tener en cuenta que en muchas partes de América se produce un fenómeno similar de “desviación” del mercado legal al ilegal, mediante la venta o exportación de armas desde países en donde los reglamentos sobre tenencia, utilización y reventa de armas de fuego son relativamente estrictos hacia áreas con reglamentos nacionales más flexibles.

En segundo lugar, la Convención y los reglamentos se limitan al comercio de armas de fuego, pero no regulan adecuadamente las transferencias de armas pequeñas entre Estados destinadas a usuarios finales que pertenecen al sector militar, policial y de seguridad. Además, existe un vacío en el control de la transferencia de armamento estatal a agentes no estatales. El resultado final de la Conferencia de la ONU indica que aún no existe voluntad política, dentro y fuera de la OEA, para emprender acciones energéticas sobre estos dos tipos de transferencias autorizadas por los gobiernos.

Por último, la adopción y aplicación de los reglamentos no está debidamente coordinada con otros acuerdos interamericanos y organismos encargados de ponerlos en práctica, como los que se dedican a la lucha contra la corrupción, lo que hace que se desperdicie la posible conexión que se podría establecer con otras iniciativas regionales relevantes.

Pese a estos puntos débiles, los Reglamentos Modelo de la CICAD proporcionan una oportunidad práctica y realista para la cooperación técnica multilateral. En 2000 y 2001, a fin de dar a conocer los Reglamentos Modelo, el Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, en colaboración con la CICAD, celebró en Perú, Martinica y Trinidad y Tobago talleres de sensibilización abiertos a la participación de todos los Estados latinoamericanos miembros de la ONU, Cuba incluida. Está previsto que estos seminarios continúen en 2002. Además, la UE y los gobiernos de Suecia y los Países Bajos han acordado financiar, a principios de febrero de 2002 y en el ámbito subregional, actividades de formación sobre este tema para la policía y los funcionarios de aduanas en las que participarán el UN-LiREC, la CICAD y, posiblemente, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas.

La necesidad de un enfoque global: la resolución de la OEA sobre armas pequeñas

Los Estados Miembros de la OEA han reconocido que la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras tienen múltiples facetas. En una Resolución de 1999, la Asamblea General solicitaba “acciones integradas que incluyan la seguridad, la procesos de recolección y entrega de armas como resultado de las acciones de desmovilización de combatientes y su reinserción a la vida civil, cuestiones humanitarias, particularidades culturales y económicas, y aspectos legales relacionados con el control de armas”.¹³ Esto indica que en la OEA existe, desde hace algún tiempo, al menos un consenso mínimo a favor de un enfoque que no se limite únicamente al control de la delincuencia y a la aplicación de la ley. El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU y la Convención Interamericana proporcionan a los Estados Miembros de la OEA importantes instrumentos políticos internacionales que permiten combinar formas de combatir la proliferación de las armas pequeñas en los distintos contextos nacionales y subregionales. Sin embargo, ambas iniciativas tienen puntos débiles importantes (por ejemplo, ninguna prohíbe de forma explícita las transferencias de armas a responsables de abusos contra los derechos humanos) que deben abordarse para que resulten eficaces a la hora de tratar el problema en su totalidad.

Un mes antes de la celebración de la Conferencia de la ONU de 2001, la Asamblea General de la OEA aprobó otra resolución sobre “Proliferación y Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras”.¹⁴ Esta resolución tuvo en cuenta la Conferencia de la ONU, la Declaración de Brasilia, la Convención Interamericana y los Reglamentos Modelo de la CICAD, además del ofrecimiento del gobierno de EE.UU. de “prestar asistencia bilateral técnica y financiera para la destrucción de los excedentes de armas, así como armas ilegales que se confisquen como resultado de la interdicción de su tráfico ilícito”. Además, esta resolución también hizo un llamamiento para que se emprendan acciones como, entre otras, las siguientes:

- alentar a los Estados Miembros a adoptar los Reglamentos Modelo de la CICAD.
- dar instrucciones al Comité sobre Seguridad Hemisférica para que realice un estudio sobre el transporte y el corretaje de las armas pequeñas y ligeras.
- alentar a los Estados Miembros a que adopten medidas con respecto al corretaje y el transporte a fin de combatir el tráfico ilícito.
- pedir a la CICAD que proporcione asistencia a los Estados Miembros en las labores de capacitación y puesta en práctica de la Convención Interamericana.
- solicitar que el Comité sobre Seguridad Hemisférica celebre un seminario sobre gestión de arsenales, destrucción e identificación de armas pequeñas.
- alentar a los Estados a que destruyan las armas pequeñas y ligeras procedentes de confiscaciones o excedentes, así como adoptar medidas para impedir el robo o la desaparición de armas de los inventarios oficiales.

Coordinación de los enfoques

Tal y como se menciona en la resolución de la OEA de 2001, en el caso de algunos países se necesita enfocar el tema de la proliferación de las armas pequeñas desde un punto de vista más amplio y multidisciplinario. Guatemala aún no ha ratificado la Convención Interamericana a causa de los obstáculos legislativos que plantea su Constitución, las dificultades para aprobar legislación más restrictiva sobre el control de armas de fuego en el actual clima de inseguridad y los retrasos en la aplicación de aspectos pertinentes de los Acuerdos de Paz.¹⁵ El apartado de los acuerdos que habla sobre el 'Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática', pide que la autoridad para controlar las armas, municiones y explosivos pase del Ministerio de la Defensa al recién creado Ministerio del Interior.¹⁶ En el referéndum de mayo de 1999, en el que el índice de abstención fue muy elevado, los votantes rechazaron un conjunto de 50 enmiendas a la Constitución que el Congreso había aprobado el año anterior, y que se habían elaborado conforme al plan de paz auspiciado por

la ONU. El rechazo de este conjunto de medidas dificultó la reforma de la legislación sobre armas, municiones y explosivos; además, obstaculizó el desarrollo de muchas otras leyes, como las que regulan a las empresas de seguridad privada.

Guatemala es un buen ejemplo de cómo algunos países que desean sumarse a un tratado para controlar las armas pequeñas como forma de impedir la delincuencia deben abordar también este tema en el contexto del período posterior al conflicto y la transición hacia la paz. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador, conocido como "Programa contra la Violencia en una Sociedad en Transición" centra específicamente parte de sus actividades en reforzar los mecanismos de control de las armas pequeñas.¹⁷ En Guatemala sería conveniente trabajar para llegar a un acuerdo similar mientras la Misión de Observación de las Naciones Unidas y el PNUD aún desarrollen sus actividades en el país. Tanto los países de la OEA como aquellos que no forman parte de la organización deberían prestar gran atención a estos proyectos piloto sobre armas pequeñas y ligeras.

Iniciativas subregionales

El MERCOSUR y los países centroamericanos han suscrito acuerdos políticos subregionales para controlar el tráfico ilícito de armas. El acuerdo del MERCOSUR debe analizarse en el contexto de una subregión donde dos de sus miembros, Argentina y Brasil, son importantes productores de armas pequeñas; Paraguay, además, debe enfrentarse al importante comercio en el mercado negro. Por su parte, durante las últimas décadas todos los países centroamericanos se han visto afectados por los conflictos de la Guerra Fría, así como por el aumento del tráfico de drogas en la región, lo que ha llevado a la cooperación subregional con respecto a diversos temas.

MERCOSUR

Tras la *Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas, Munición y Materiales Relacionados en el Cono Sur*, firmada en abril de 1998, los ministros del Interior del Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR) y sus asociados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), además de Bolivia y de

Chile, decidieron desarrollar un mecanismo conjunto de registro de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales afines dentro del Sistema de Información sobre Seguridad del MERCOSUR para incluir:¹⁸

- registro(s) de individuos y personas jurídicas que compren, vendan, intercambien, importen, exporten y distribuyan armas de fuego;
- registro(s) de puertos de embarque e importación, incluidos los puntos intermedios; y
- registros nacionales de propietarios, tanto personas como instituciones, de armas de fuego.

Las partes también acordaron usar el marco de los Reglamentos Modelo de la CICAD para establecer centros nacionales de procesamiento de datos y así asegurar su cumplimiento. El marco de la colaboración entre el UN-LiREC y la CICAD ofrece la oportunidad de progresar en el desarrollo de ese mecanismo.

Las decisiones del MERCOSUR son de cumplimiento obligatorio y no exigen la aprobación o ratificación de las asambleas legislativas nacionales. En noviembre de 2000, los ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile se reunieron en Río de Janeiro y aprobaron una nomenclatura común en la que se determinan las definiciones de las siguientes categorías de armas: civiles, civiles de uso condicionado, prohibidas, susceptibles de ser recoleccionadas, de uso exclusivamente militar y componentes/accesorios. Desde noviembre de 2000 no ha habido avances en este tema, debido a las diferencias de opinión sobre cuál es el mejor software que debe utilizarse para poner en marcha en Sistema de Información sobre Seguridad del MERCOSUR.¹⁹

Además de la formación para policía y funcionarios de aduanas que la CICAD y el UN-LiREC están auspiciando conjuntamente en el ámbito regional, este último organismo está elaborando bases de datos sobre armas de fuego, munición y explosivos en Latinoamérica y el Caribe, con la financiación de la Unión Europea y la colaboración del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) y el Instituto de Investigación sobre Desarme de la ONU.²⁰ Estos instrumentos estarán a disposición de la policía y los funcionarios de aduanas, lo que demuestra

que se están tomando medidas importantes en el ámbito burocrático y técnico. Aún está por ver si se tomarán medidas provechosas para que exista seguimiento político y diplomático por parte de los gobiernos del MERCOSUR y sus asociados.

América Central

En vista de los altos niveles de armamento que proliferan en la región centroamericana, como resultado de los conflictos civiles de sus países y de la dinámica de la Guerra Fría, el istmo ha sido el receptor de diversas medidas y propuestas para controlar las armas pequeñas en el ámbito nacional y subregional. Recientemente, la Declaración de Brasilia tuvo en cuenta la Cumbre de Presidentes Centroamericanos de 1997, de la que salió la Declaración sobre la Recuperación de Armas Ilegales en Manos de Civiles en Centroamérica. Hasta el momento, lo expuesto es esta Declaración no se ha cumplido.²¹

El “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, otro acuerdo firmado en 1995 y que incluye a todos los países centroamericanos, es aun más exhaustivo y trascendental.²² En él se hace un llamamiento a la creación de un registro homogéneo de armas, equipos y explosivos, la modernización y armonización de las leyes pertinentes, y la creación de sistemas para resolver controversias en los casos en que el tráfico de armas afecte a más de una jurisdicción nacional. Sin embargo, la Comisión Legislativa de Costa Rica rechazó de forma unánime la ratificación del tratado, mencionando que no se hace distinción entre el papel de las fuerzas militares y el de las fuerzas de seguridad civiles.²³ Costa Rica tiene prevista la revisión de este tratado. Panamá y Belice apoyan de forma oficial la posición de Costa Rica.

Además, la OEA también ha coordinado un programa global de detección y retirada de minas en Centroamérica, en el que participan Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Esto demuestra las posibilidades que existen de colaboración positiva entre los donantes internacionales, los países beneficiarios de la OEA, sus gobiernos, las instituciones militares y los asesores técnicos de la región procedentes de la Junta Interamericana de Defensa (JID).²⁴ Acuerdos y estructuras similares podrían resultar

útiles para abordar el comercio ilícito de armas en Centroamérica, en especial el de pistolas y rifles de asalto destinados al conflicto de Colombia.

Aunque en el ámbito nacional se han adoptado medidas positivas, los resultados de las iniciativas en la subregión de América Central suelen ser pobres, debido a las numerosas disputas territoriales, que afectan a casi todos los países, y al clima de desconfianza que existe en general. Una posibilidad de colaboración sería que el Sistema de Integración de Centroamérica firme

un acuerdo o Carta de Entendimiento con el UN-LiREC, tal y como se ha hecho en el terreno económico con la Comisión Económica para América Latina. Los gobiernos centroamericanos ya están en condiciones de recibir apoyo del UN-LiREC en el ámbito nacional; sin embargo, un acuerdo subregional de este tipo podría fomentar la confianza y colaboración entre los Estados centroamericanos para luchar contra el tráfico de armas sin estancarse en las diferencias de opinión existentes con respecto al Acuerdo Marco sobre Seguridad Democrática.

Aspectos destacados sobre el control de armas en El Salvador

De marzo de 1992 a agosto de 1993

La Misión de Observación de la ONU (ONUSAL) supervisa la entrega y destrucción de armas por parte del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, entre las que se incluyen 10.230 armas pequeñas, 4.032.000 balas y 9.228 granadas.

De 1996 hasta el momento actual

El Movimiento Patriótico contra la Delincuencia, una asociación del sector privado, en colaboración con la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Defensa, la iglesia católica, la Oficina del Presidente, la Asamblea Legislativa y el Rotary Club, llevan a cabo el programa Bienes por Armas, en el que se cambian armas por vales para comida, zapatos o medicamentos. Durante los primeros cuatro años, el programa consiguió recoger 1.354 pistolas y revólveres, 3.043 armas largas, como rifles de asalto, 3.180 granadas y 129.696 municiones.

8 de enero de 1999

El Salvador ratifica la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, depositando los instrumentos de la ratificación en la OEA el 18 de marzo de 1999.

Mayo de 1999

El Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana publica un estudio sobre actitudes y normas culturales con respecto a la violencia, en el que también se trata el tema del uso y posesión de armas de fuego. El estudio preparaba el terreno para nuevas investigaciones de la Universidad Centroamericana sobre armas pequeñas y seguridad pública.

1 de julio de 1999

La Asamblea Legislativa salvadoreña aprueba una nueva ley sobre el control y regulación de las armas de fuego, municiones, explosivos y objetos similares. Aunque dista mucho de ser perfecta, refleja mejor la realidad del país durante la época posterior al conflicto y es un punto de partida para un debate nacional permanente.

III: LAS ARMAS PEQUEÑAS – EL PAPEL DE LOS PROVEEDORES

La OEA ha sido la primera de las organizaciones regionales en poner freno al suministro de armas pequeñas que se fabrican y comercializan de forma ilegal. Prueba de ello es la firma de la Convención Interamericana y la elaboración de los Reglamentos Modelo de la CICAD. La Convención Interamericana ha servido de modelo y como primera aportación al Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU.

Los países miembros de la OEA también han tomado medidas unilaterales para evitar que las armas de fuego fabricadas y comercializadas legalmente pasen a los mercados ilegales o a aquellos en los que no está clara la frontera entre lo legal y lo ilegal. En noviembre de 2000, el gobierno de Brasil gravó con un impuesto del 150% las armas pequeñas y las municiones destinadas a Centroamérica, el Caribe y Sudamérica, con la excepción de Argentina, Chile y Ecuador, debido a lo estricto de sus leyes sobre el control de armas y a la eficacia de sus iniciativas para impedir el contrabando.²⁵ En 1999, el gobierno estadounidense suspendió la venta de armas pequeñas a las empresas venezolanas debido a su preocupación ante el hecho de que muchas de estas armas terminaban en manos de los traficantes de drogas y de organizaciones guerrilleras en la vecina Colombia.²⁶

El rastreo

Existe la opinión, relativamente generalizada, de que las armas de fuego comercializadas de modo legal deberían marcarse de forma individualizada en el momento de su fabricación, para poder rastrearlas en caso necesario.²⁷ Sin embargo, en el ámbito internacional se debate con mucha mayor vehemencia si deben marcarse las armas en el lugar desde donde se importan o aquellas destinadas a las fuerzas militares o de seguridad. En la lucha contra el tráfico ilícito de armas, la información que permita identificar al importador más reciente resulta sumamente valiosa, ya que permite hacer un seguimiento de la ruta por la que se transportaron las armas e identificar cuándo pasaron del mercado legal al ilegal, sobre todo si tenemos en cuenta que el importador

inicial podría estar en un país alejado del lugar donde se confiscan esas armas. El Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU prevé el marcaje en el punto de importación, así como una serie de medidas para garantizar que las armas se marcan con números de serie individuales, el nombre del fabricante y el lugar de fabricación. Además, el protocolo exige que los países marquen las armas que pasan de los almacenes militares al mercado civil, lo que constituye un primer paso para fomentar nuevas iniciativas a favor del marcaje de todas las armas militares.

El Protocolo sobre Armas de Fuego también supone un avance significativo en los intentos de hacer seguimiento de las armas confiscadas, ya que promueve el intercambio de información entre los países con el fin específico de hacer seguimiento de las armas y conocer los métodos y medios que utiliza el tráfico ilícito de armas. La información sobre el fabricante sirve de poco, puesto que las armas pueden cambiar legalmente de manos en varias ocasiones antes de llegar al mercado negro.

El Artículo VI de la Convención Interamericana pide que en el momento de la fabricación, importación y confiscación se marquen no sólo las armas de fuego, sino también las granadas y otras armas a las que dicha Convención alude. El Artículo XI se refiere a la creación de registros, pero es muy impreciso, mientras que el Artículo XIII habla del intercambio de información, aunque de un modo bastante general. Lamentablemente, el limitado número de países que han ratificado la Convención y las pocas respuestas obtenidas al cuestionario oficial sobre dicha Convención (véase más atrás) indican que a los Estados de la OEA aún les queda mucho camino por recorrer antes de instaurar un sistema que permita un rastreo eficaz de las armas.

Con frecuencia, los intentos de hacer seguimiento de un arma con una marca completa e individual se ven frustrados ante la inexistencia de un registro adecuado.²⁸ En general, el hecho de que no se pueda realizar ese seguimiento obstaculiza los intentos de obtener información sobre los puntos de desviación de armas concretas. El nivel de intercambio de información necesario para identificar esta desviación requiere un nivel de confianza entre los Estados que puede suponer un reto para toda la región o las subregiones. No obstante, ante la incapacidad de utilizar documentación gubernamental oficial para hacer

un seguimiento preciso del flujo de armas, las autoridades tendrán que centrarse más en la recolección de datos por parte de los servicios de inteligencia.

Si bien el Programa de Acción de la Conferencia de la ONU deja la mayor parte de la responsabilidad del marcaje y rastreo en manos de los Estados individuales, también promueve la asignación de asistencia técnica y financiera para los Estados interesados en este tema y en utilizar nuevas tecnologías. En cuanto al rastreo internacional, la medida más atrevida adoptada por el Programa de Acción de la ONU fue la decisión de realizar un estudio para examinar “la viabilidad de elaborar un instrumento internacional que permita a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las armas pequeñas y ligeras ilícitas”. Sin embargo, al no haber un compromiso internacional con respecto a la colaboración sobre el rastreo, y ante la falta de una mayor voluntad política, es cuestionable la posibilidad de que ese estudio de viabilidad arroje resultados positivos.

Además de poner en práctica las disposiciones de la Convención Interamericana sobre el marcaje y el intercambio de información, los Estados Miembros de la OEA pueden desempeñar un papel catalizador y de liderazgo sumamente útil en el ámbito internacional. Al compartir las experiencias prácticas en su región, los Estados de la OEA pueden ayudar a la elaboración de una legislación avanzada en el ámbito internacional; además, tienen la posibilidad de favorecer un contexto en el que se promueva la colaboración internacional sobre el marcaje y el rastreo y se inicie el proceso de elaboración de un instrumento internacional.

Intermediarios

Pese a que cada vez es mayor la cantidad de pruebas sobre las consecuencias del papel de los intermediarios y transportistas de armas, cuyas actividades no están reguladas, muchos países miembros de la OEA carecen de leyes para controlar tales actividades. Estados Unidos constituye una excepción importante, ya que cuenta con amplias disposiciones sobre el registro y concesión de licencias a intermediarios que tienen plena aplicación extraterritorial. Sin

embargo, recientemente se ha cuestionado la eficacia de la aplicación de estas disposiciones.²⁹

Aunque la Convención Interamericana no se ocupa explícitamente del tema de los intermediarios y el transporte de armas, se podría considerar que hay una serie de disposiciones que se refieren al control de tales actividades. Por ejemplo, teniendo en cuenta que el tráfico ilícito se define como “la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza”, cabría la posibilidad de aplicar esta definición a las actividades de los intermediarios y transportistas de armas, cuando las transferencias de estas armas se realizan sin autorización y los países de los que proceden, por los que pasan o que son sus destinatarios son Estados Partes de la Convención. Es más, los Estados Partes han acordado intercambiar información que podría ser relevante para el control del transporte y corretaje ilegales de armas, en la que se incluirán datos sobre los “productores, comerciantes, importadores, y exportadores y, cuando sea posible, transportistas autorizados de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” e información sobre “las rutas que habitualmente utilizan las organizaciones de delincuentes que participan en el tráfico ilícito...” Finalmente, también podría aportar importante información sobre el papel de los transportistas y los intermediarios la “entrega vigilada” de armas de fuego al supervisar cargamentos sospechosos a su paso por el territorio de uno o más Estados Miembros, con el objeto de “identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos...”

Con respecto al marcaje y rastreo, el Programa de Acción de la Conferencia de la ONU deja en manos de los gobiernos nacionales las medidas a adoptar para controlar a los intermediarios en el comercio de armas, aunque, para hacer seguimiento de este tema, acuerda estudiar nuevas iniciativas para “aumentar la cooperación internacional en la intermediación ilícita en armas pequeñas y ligeras, la lucha contra esta y su eliminación”. En la resolución de la Asamblea General de la OEA de 2001, mencionada con

anterioridad, la OEA tomó algunas medidas para abordar el transporte y la intermediación en las armas pequeñas: dicha resolución hace un llamamiento para que se realice un estudio sobre la zona y se aprueben leyes nacionales para impedir las actividades de los transportistas e intermediarios ilegales. En este momento, los Estados Miembros de la OEA que consideran que no se está haciendo lo suficiente para controlar las actividades de los intermediarios ilegales pueden encabezar la aplicación (voluntaria) de las disposiciones sobre el registro y concesión de licencias a los intermediarios que figuran en el Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU.

Leyes nacionales sobre armas de fuego

Las Naciones Unidas han ratificado en diversos contextos la importancia de que existan legislaciones nacionales eficaces sobre las armas de fuego para reducir la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras: la resolución 1209 del Consejo de Seguridad de la ONU (1998), el Informe de la Comisión de Desarme evaluado en la Asamblea General (1999) y el Informe del Comité de la ONU para la Prevención del Delito y la Justicia Penal (1997), que hace un llamado a los países para que elaboren normas que garanticen la concesión de licencias, el almacenamiento seguro y el rastreo de las armas de fuego.

El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU plantea 25 medidas que los Estados Miembros deben tomar en el ámbito nacional; estas medidas abarcan aspectos como la elaboración de leyes que regulen la producción de armas pequeñas o impedir que estas armas se utilicen contra niños en los conflictos armados. Un elemento clave en el debate, que finalmente no se incluyó en el Programa de Acción, fue la cuestión concreta de la posesión de armas pequeñas por parte de civiles. Durante las negociaciones, algunos Estados solicitaron la prohibición del uso de armas pequeñas y ligeras de tipo militar por parte de civiles, mientras que otros Estados, que se oponían a ello, afirmaron que una acción similar supondría una injerencia en cuestiones de soberanía nacional. Sin embargo, ninguno de los debates de la Conferencia de la ONU se plasmó en iniciativas

para ejercer control sobre este tema ni influir en las actitudes en el ámbito local, que es donde normalmente se decide la compra y utilización de las armas pequeñas.

Las leyes nacionales también son imprescindibles para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas. Casi todas las armas pequeñas ilegales fueron, en un primer momento, legales, bien en manos del Estado, de agentes no estatales o de civiles. Existe una gran variedad de formas de desviar estas armas del mercado legal al ilegal, entre las que se incluyen:³⁰

- la venta ilegal por parte de los comerciantes;
- la reventa ilegal y la compra por parte de representantes;
- la pérdida o el robo;
- el desvío de excedentes; y
- la falsificación de documentos y la importación ilegal (por ejemplo, mediante su ocultación).

Los países o regiones en los que la legislación sobre este tema es poco eficaz desempeñan a menudo un papel relevante en el suministro ilegal de armas pequeñas y ligeras a los países con leyes más restrictivas. Con frecuencia, la aplicación de los tratados sobre el control de armas ya firmados y ratificados por parte de los gobiernos exige la aprobación de nuevas leyes. En el caso concreto de Canadá, destacado partidario de la Convención Interamericana (aunque aún no la ha ratificado), antes de proceder a la ratificación de una convención o un tratado deben incorporarse plenamente a la legislación nacional las medidas plasmadas en ellos. Esto requiere la aprobación de leyes y la elaboración de procedimientos burocráticos, además de negociaciones políticas en el parlamento y, a menudo, coordinación con los gobiernos estatal, provincial o municipal.

El sistema internacional del que forman parte la OEA y la ONU está basado, en gran medida, en la soberanía nacional. Al intentar poner freno al comercio ilícito de armas, los gobiernos se enfrentan a la difícil tarea de mantener el equilibrio entre la seguridad nacional y la seguridad pública. Seguridad humana es la denominación que se da, cada vez con mayor frecuencia, a este equilibrio. La Convención Interamericana y el Programa de Acción de la

Conferencia de la ONU no serán instrumentos políticos eficaces si los gobiernos nacionales no elaboran leyes análogas y complementarias.

Regulación de los aspectos económicos

Otro factor que contribuye a facilitar la transferencia ilegal de armas pequeñas en el hemisferio occidental es la existencia de una gran cantidad de paraísos fiscales y financieros como, entre otros, Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Belice, las Islas Virgenes estadounidenses y británicas, las Islas Caimán, Santo Domingo, Granada, las Antillas Holandesas, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Islas Granadina, y Turcas y Caicos.³¹ La falta de reglamentación y de supervisión con respecto a las transacciones económicas, características del funcionamiento de los paraísos fiscales, contribuyen en gran medida a la dimensión económica que tiene el tráfico ilícito de armas.

El Artículo XIII de la Convención Interamericana estipula que los Estados Partes intercambiarán información sobre “técnicas, prácticas y legislación contra el lavado de dinero relacionado con la fabricación y el tráfico ilícitos de armas...”, pero no establece ninguna acción concreta sobre este tema. El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU no hace ninguna referencia directa a la regulación económica, aunque anima a los Estados a ratificar los instrumentos legales internacionales sobre el crimen organizado transnacional. Las iniciativas previas para controlar las actividades de los intermediarios en el comercio de armas podrían relacionarse de modo indirecto con la cuestión de la regulación del aspecto económico, aunque este sigue siendo un tema que exige ser tratado con mayor detenimiento.

La vinculación de las armas pequeñas con otras medidas regionales

La Convención Interamericana y otros acuerdos y moratorias regionales han elevado exponencialmente el nivel de los debates sobre el tráfico ilícito de armas. Sin embargo, la eficacia de estas medidas se ve reducida al mínimo debido a la corrupción generalizada y a la falta de voluntad política para adoptar y poner en marcha

las decisiones tomadas tras los acuerdos políticos. A escala internacional, los únicos países de la OEA que respondieron y ofrecieron información detallada a las Naciones Unidas durante el Estudio Internacional sobre la Regulación de las Armas de Fuego, celebrado en Viena en 1997, fueron Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Jamaica, México, Perú y Trinidad y Tobago. Guatemala se sumó a esta lista en 1999. La falta de respuesta de otros países de la región puede deberse a la falta de capacidad institucional, a las prácticas de recolección de datos, a los cambios en responsabilidades ministeriales y a los vacíos burocráticos existentes después de las elecciones nacionales.

IV: LAS ARMAS PEQUEÑAS – LA DEMANDA

Es bien sabido que las medidas a largo plazo para poner freno a la demanda de armas pequeñas y ligeras tendrán que ser una combinación de la reforma de los sectores económico, político y de seguridad y de programas nacidos del Estado de derecho. Las recientes conferencias de ONG celebradas en Durban, Nairobi y Toronto enfatizaron el hecho de que la demanda subyacente de armas está estrechamente vinculada a las cuestiones de género, desarrollo sostenible y seguridad humana, y que, dentro de ese contexto, paliar la pobreza debe ser una cuestión prioritaria.³² El aumento del número de empresas de seguridad privada y los programas de recolección de armas son dos de las áreas que permiten conocer mejor el tema de la proliferación de las armas pequeñas desde la perspectiva de la demanda, aún cuando sea desde dos puntos de vista distintos.

La privatización de la seguridad pública y la proliferación de las armas pequeñas

En Latinoamérica en general, y en Centroamérica y Colombia en particular, han proliferado las empresas privadas de seguridad que utilizan armas de gran alcance (con frecuencia de diseño militar), ante la incapacidad de las fuerzas de seguridad pública de proporcionar una sensación de seguridad a la ciudadanía. La demanda de estos servicios aumenta debido a la necesidad de

protección armada que sienten muchos bancos, camiones de reparto, empresas y viviendas. Las armas utilizadas por las agencias que ofrecen estos servicios alimentan el comercio legal; sin embargo, la falta de control gubernamental sobre estas agencias, sus empleados y sus armas facilita que estas últimas se desvíen hacia el mercado negro y terminen en manos de delincuentes. Una vez más, la ausencia de oportunidades económicas y la inexistencia de un Estado de derecho aceleran el círculo vicioso de la creación de demanda de armas pequeñas.

La transición del control militar al control civil de la policía en Honduras y los tres países centroamericanos que vivieron períodos de posconflicto, (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), ha dado lugar a un deficiente servicio de seguridad pública, en una época de aumento de la delincuencia y la violencia al margen del contexto del conflicto político. Ante esta situación, las empresas privadas de seguridad, que cuentan con un gran número de armas, se han encargado de satisfacer la demanda del mercado para la protección de bancos, hoteles, centros comerciales, edificios gubernamentales y personas acaudaladas. Panamá y Costa Rica también están viviendo un rápido aumento del número de agentes y empresas de seguridad privadas.³³

En Guatemala, por ejemplo, la Cámara de Industria afirma que existen 52 empresas de seguridad privada, mientras que el gobierno indica que hay 116, con 35.000 agentes empleados³⁴, es decir, más del doble del número de policías civiles del país (que en 1999 contaba con 14.800 agentes).³⁵ Resulta preocupante no sólo la inquietud que causa el creciente número de empresas de este tipo, sino también la falta de formación y legislación adecuadas y de responsabilidad a la hora de rendir cuentas. En El Salvador, a comienzos de 1999, sólo 8.118 de los 17.000 agentes de seguridad privada habían completado el curso, de cinco días de duración, que exige la Academia Nacional de Seguridad Pública para ejercer esa profesión.³⁶ La policía salvadoreña informa de que casi el 25% de las armas que se confiscan en el país pertenecen a agentes de seguridad privada. La infracción más común es el incumplimiento de las leyes sobre concesión de licencias.³⁷

En Honduras, al menos una docena de agencias privadas de seguridad cuentan con rifles AK-47 en sus arsenales, aún cuando la ley establece que este tipo de armamento es de uso exclusivamente militar.³⁸ “La Armería”, filial del instituto de pensiones militares, y el Ministerio de Defensa son los únicos organismos del país autorizados a importar y vender armas de fuego, y nunca han vendido A-47 a través de sus puntos de venta al público; por otro lado, el ejército tampoco cuenta con este tipo de rifles en sus arsenales. En octubre de 2000, y como respuesta a esta situación, el ministro de Seguridad hondureño ordenó a todas las empresas de seguridad privada la entrega de ametralladoras, metralletas, rifles de asalto y pistolas semiautomáticas.³⁹ La primera en seguir estas órdenes devolvió 33 armas ilegales y, poco después, otras empresas siguieron su ejemplo.

Cada vez son más los empleados de empresas privadas de seguridad que se ven implicados en actividades delictivas como el robo y el tráfico de armas. Mientras no se controle y regule con mayor eficacia la forma en que estas empresas obtienen, almacenan y distribuyen sus armas de fuego, es muy probable que una cantidad importante de estas armas siga pasando al mercado negro y contribuya al creciente nivel de violencia y de inseguridad. Por supuesto, el ritmo de privatización de las funciones de seguridad pública se puede contrarrestar eficazmente si se realizan las inversiones necesarias en las fuerzas de policía civil y en un poder judicial con la suficiente preparación y si, además, se toman las medidas necesarias para retirar a los funcionarios corruptos. Sin embargo, estos objetivos sólo son factibles a largo plazo y, mientras tanto, existe la urgente necesidad de evitar el desvío de armas de los arsenales de las empresas de seguridad privada. Entre las medidas que podrían resultar adecuadas en este contexto de la seguridad privada se incluyen la revisión de las prácticas actuales y la creación de un sistema eficaz de gestión y rendición de cuentas, además de garantizar la existencia de normas y procedimientos correctos y detallados, la creación de un sistema eficaz de registro y de inventariado periódico, y la información sobre las pérdidas, que deben investigarse del modo adecuado.⁴⁰

Los Estados deben adoptar leyes nacionales para controlar las actividades de las empresas privadas que proporcionan servicios militares y de

seguridad, a las que debe exigírseles que se inscriban en un registro y soliciten autorización para todos los contratos que quieran firmar. Estas solicitudes deben evaluarse conforme a una serie de criterios que serían públicos basados en normas de derechos humanos y en el derecho internacional humanitario.

Los Estados también deben promover medidas para garantizar que las empresas militares y de seguridad privadas adoptan las salvaguardas necesarias para impedir que sus empleados violen normas de derechos humanos, del derecho internacional humanitario o de otros aspectos de la legislación internacional. El personal de estas empresas no debe tener un historial de abusos contra los derechos humanos; además, debe haber controles, de estricto cumplimiento, que regulen el uso de la fuerza y las armas de fuego. Estos controles deben ser conformes a las normas internacionales sobre el uso de la fuerza, como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la ONU y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, también de la ONU. Todos los empleados deben recibir formación adecuada sobre estas normas y comprometerse a respetarlas.

Ni en la Convención Interamericana ni en el Programa de Acción de la ONU hay declaraciones o propuestas específicas con respecto a las armas pequeñas propiedad de las empresas de seguridad privada, aunque podría interpretarse indirectamente que muchas medidas están relacionadas con este tema. Por esta razón, el control de las empresas de seguridad privada y sus recursos sigue estando en manos de los gobiernos nacionales.

La recolección y destrucción del armamento

La recolección y destrucción de las armas ilícitas es un tema con dos vertientes: la del suministro a pequeña escala y la de la demanda. Durante las reuniones preparatorias de la Conferencia de la ONU, Argentina sugirió que se añadiese una referencia al tema de la recolección y eliminación voluntaria de armas para promover y consolidar una cultura de paz. El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU no vinculó la recolección

de armas a la no violencia, aunque acordó “fomentar un diálogo y una cultura de paz promoviendo, cuando corresponda, programas de educación y sensibilización del público sobre los problemas del tráfico ilícito de armas pequeñas...” a escala global. A la vez, la recolección y destrucción de armas fue una de las cuestiones planteadas en el Programa de Acción en la que el consenso estaba generalizado.

El desarme en los períodos de posconflicto en América

A lo largo de la última década, los países del hemisferio occidental han aportado experiencias valiosas en el campo de la recolección y destrucción de armamento, tanto en el ámbito de la construcción de la paz en períodos de posconflicto como en el de la prevención de la delincuencia. Con la recompra de armas durante la época posterior a los conflictos de Panamá (1989-90) y Haití (1994-94), el ejército estadounidense recogió 10.000 y 3.389 armas respectivamente; sin embargo, estas experiencias sirvieron para poner sobre aviso, en posteriores actividades de recolección de armas, sobre el riesgo que existía de fomentar las transacciones en el mercado negro, al utilizar el pago en efectivo para motivar a la gente a entregar sus armas.⁴¹

Durante el período transcurrido entre estas dos experiencias, el Gobierno nicaragüense creó las Brigadas Especiales de Desarme (BED, 1992-93) para recoger el armamento de los ex combatientes y las milicias irregulares. Las BED recogieron y destruyeron unas 142.000 armas en buen y en mal estado.⁴² De estas armas, 78.000 fueron confiscadas por la policía, mientras que unas 64.000 más se obtuvieron a cambio de dinero en efectivo y microcréditos procedentes de un fondo subvencionado por el gobierno italiano.

Las misiones de observación de las Naciones Unidas en El Salvador y Guatemala también participaron en la recolección de armamento, como parte de su mandato de desmovilización y reinserción de los ex combatientes. En El Salvador se recogieron decenas de miles de armas al finalizar el conflicto, mientras que las guerrilleras guatemaltecas entregaron menos de dos mil⁴³. Aunque importantes, estas iniciativas también han

resultado incompletas, ya que el armamento de tipo militar sigue proliferando en toda Centroamérica. La asociación privada salvadoreña Movimiento Patriótico contra la Delincuencia tuvo en cuenta esta situación e inició el programa “Bienes por Armas”, gracias al cual, en un periodo de cinco años, se han recogido más de 4.000 armas de fuego, 3.000 granadas y cientos de miles de municiones entre la población civil. Esto ha servido de modelo para otras iniciativas de recolección en todo el mundo, tanto en contextos de posconflicto como de prevención de la delincuencia.

La destrucción de las armas fue un aspecto importante de todas las actividades de recolección de armas en situaciones de posconflicto que acabamos de mencionar. Tanto en El Salvador (en los dos casos citados) como en Nicaragua, la destrucción de las armas se llevó a cabo en público, para simbolizar el fin del conflicto y asegurar a quienes las habían entregado que no se utilizarían contra ellos o sus familias.

La recolección de armas como forma de prevención de la delincuencia

Aunque muchos países miembros de la OEA tienen problemas con la tenencia y circulación ilegal de armas pequeñas, la mayoría no son realmente sociedades en situación de conflicto o posconflicto. Cada vez son más las ONG y los gobiernos locales, estatales y provinciales que están creando sus propios programas de entrega de armas, en los que se integran aspectos de construcción de la paz en periodos de posconflicto y de programas de recompra de armas iniciados en Estados Unidos. A finales de la década de los 90, varios ayuntamientos pusieron en marcha programas de amnistía orientados al desarme de las pandillas juveniles.⁴⁴

Recientemente, gobiernos estatales y provinciales de Latinoamérica han empezado a aprobar programas de recolección de armas, ya que ha resultado más fácil conseguir apoyo en estos ámbitos que a escala nacional. En Monterrey (Nuevo León, México), el gobierno estatal entregó vales de 500 pesos mexicanos a cambio de armas ilegales o que la gente no necesitaba, lo que permitió la recuperación de numerosos tipos de armas; de ellas, las más comunes fueron las

pistolas de calibre 22.⁴⁵ La iniciativa más reciente y destacada ha sido el Programa de Intercambio de Armas llevado a cabo por el gobierno de la provincia de Mendoza (Argentina); la recolección de armas se realizó en dos ocasiones distintas durante la primera mitad de 2001 y arrojó un saldo de 2.000 armas de fuego, en su mayoría revólveres y escopetas fabricados en el país.⁴⁶ Este programa se centró tanto en la recolección y destrucción de las armas como en la labor de concientización de la opinión pública y de fortalecimiento de las relaciones entre la comunidad y el gobierno.

Además, la ONG brasileña Viva Río ha promovido diversas iniciativas de recolección y destrucción de armas a gran escala, en colaboración con el gobierno del estado de Río de Janeiro y con el apoyo político del gobierno federal. La última de estas iniciativas coincidió con el comienzo de la Conferencia de la ONU, el 9 de junio de 2001, fecha que recibió el nombre de “Día de Destrucción de las Armas Pequeñas”. Las actividades realizadas el año anterior se tradujeron en la destrucción de más de 100.000 armas pequeñas recuperadas por la policía, de las que el 73% era de origen brasileño. En la Conferencia de la ONU, el ministro de Justicia brasileño propuso celebrar anualmente el Día de Destrucción de las Armas Pequeñas, y elaborar una base de datos detallada sobre las armas destruidas en cada una de estas iniciativas, para que puedan identificarse las prácticas comerciales que permiten a los delincuentes inundar la sociedad de armas con tanta facilidad.⁴⁷ Las actividades de Viva Río destacan la buena relación existente entre el gobierno y las ONG, así como el hecho de que los programas de recolección y destrucción de armas no pueden llevarse a cabo en solitario y deben ser un elemento más de la estrategia para aumentar la seguridad de la comunidad.

La evaluación de la eficacia de la recolección de armas

Aún se desconoce si los programas de recolección de armas en cualquier contexto contribuyen a reducir de forma tangible y perceptible el uso indebido y la proliferación ilegal de las armas pequeñas. De hecho, resulta muy difícil aislar los distintos factores para medir su eficacia, ni

siquiera en Estados Unidos, país en el que existen datos de muchos años.⁴⁸ Cada vez son más los analistas políticos especializados en este tema que consideran que los beneficios cuantificables, en términos de reducción de riesgos y delincuencia, son más evidentes en el ámbito de la familia que en el de la comunidad.⁴⁹

En el caso de El Salvador, en donde se han iniciado programas de desarme organizados por las Naciones Unidas y por la sociedad civil, se recogieron casi 14.000 armas, además de millones de municiones. Esta cantidad se queda corta con respecto a las 400.000 armas de fuego que se calcula que todavía están en circulación en El Salvador (de las que 145.000 están registradas legalmente), lo que indica que la recolección de armas debe enmarcarse en el contexto de una solución más global.⁵⁰ Sin embargo, el PNUD ha intentado elaborar indicadores de resultados tras su participación directa en el programa “Armas por Desarrollo” en Albania, que incluye medidas sobre recuperación, delincuencia, tendencias en el mercado negro, coste de los programas y reducción del riesgo de muerte y lesiones físicas.⁵¹ Aún cuando se utilicen metodologías muy avanzadas, la calidad de una evaluación cuantitativa todavía depende de la calidad de las estadísticas, lo que constituye un problema en numerosos países en desarrollo y en período de posconflicto.

¿Un consenso global y regional sobre la recolección de armas?

El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU, la Convención Interamericana y la resolución de la Asamblea General de la OEA, más reciente, proporcionan amplio apoyo político y acceso a la asistencia técnica y financiera para los programas de recolección y destrucción que se ocupan de los excedentes de armas y de las entregadas voluntariamente o confiscadas. Estados Unidos apoyó el Programa de Acción, que no es vinculante, al contrario de lo que hizo con el Tratado de Ottawa para prohibir las minas terrestres, que sí lo es. Es más, al parecer está

duplicando el programa de apoyo al desminado mediante esta oferta de proporcionar asistencia técnica y financiera a los Estados Miembros de la OEA que pretenden destruir los excedentes de armas y las confiscadas. Esto es una muestra de la actitud de EE.UU. en los últimos tiempos, al poner en marcha programas bilaterales sobre el terreno incluso cuando no se ha comprometido a través de acuerdos internacionales.

El Programa de Acción de la ONU (párrafo 17) hace diversos intentos de elaborar una norma internacional para la recolección y destrucción de armas, pidiendo a los Estados que velen para que “se destruyan todas las armas pequeñas y ligeras confiscadas, expropiadas o recoleccionadas”, aunque deja abierta la posibilidad de que esto pueda estar sujeto a interpretaciones al afirmar, con respecto a lo anterior, “a menos que se haya autorizado oficialmente otra forma de eliminación”. El Programa de Acción (párrafo 21) es algo más categórico cuando alienta a los Estados a “concebir y aplicar, inclusive en situaciones de conflicto y después de los conflictos, programas de sensibilización y fomento de la confianza relativos a los problemas y las consecuencias del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos, comprendidas, donde sea oportuno, la destrucción pública de los excedentes de armas y la entrega voluntaria de armas pequeñas y armas ligeras, y de ser posible, en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (...)”.

Además, parece que existió un significativo consenso sobre la necesidad de ayudar a proporcionar la formación necesaria sobre el almacenamiento y la protección de las existencias nacionales de armas en manos de los militares, la policía y otras instituciones gubernamentales autorizadas. Resultaría positivo que en futuras acciones internacionales sobre armas pequeñas se potencien medidas concretas sobre el control de las empresas de seguridad privada, especialmente las transnacionales, y sus arsenales de armas.

V: LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO MEDIANTE TRANSFERENCIAS AUTORIZADAS POR EL ESTADO

La Declaración de la OEA sobre Transferencia de Armas Pequeñas

La Declaración de la OEA sobre transferencias de armas pequeñas es una iniciativa regional que no se trató en el Apartado 2. Ante la preocupación existente sobre el enfoque limitado que la Convención Interamericana sobre el tráfico ilícito había dado a este tema, al centrarse exclusivamente en el control de la delincuencia y en las transacciones comerciales, el Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA se reunió en marzo de 2000 para debatir sobre la creación de controles sobre la transferencia de armas por parte del Estado. Esta reunión concluyó con una propuesta preliminar sobre “Transferencia Responsable de Armas Pequeñas y Ligeras”,⁵² que esboza los siguientes criterios a tener en cuenta al evaluar el tema de las armas livianas y pequeñas:

- las necesidades legítimas de defensa y seguridad del país receptor;
- la participación del país receptor en operaciones de mantenimiento de la paz;
- la capacidad técnica del país receptor para garantizar controles eficaces de exportación; y
- la capacidad técnica del país receptor para garantizar la gestión eficaz de los arsenales, así como su seguridad.

Además, según esta propuesta preliminar, los países miembros de la OEA también se comprometerían a:

- respetar los compromisos internacionales, tales como los embargos de armas;
- tener en cuenta las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el país receptor;
- no transferir armas si existe el riesgo evidente de que puedan utilizarse para la represión interna;

- tener en cuenta la situación interna del país receptor, en especial la existencia de conflictos armados o de elevados niveles de violencia;
- no transferir armas que puedan provocar conflictos o exacerbar tensiones ya existentes;
- no permitir la transferencia de armas a países que emprendan agresiones armadas internacionales;
- tener en cuenta el alto riesgo que existe de que las armas se desvíen; y
- evaluar las transferencias en el contexto de las necesidades económicas y de desarrollo del país receptor.

Esta propuesta se debatió en la reunión de la Asamblea General de la OEA que se celebró en Windsor (Canadá) en junio de 2000, en la que se aprobó una resolución que le daba al Comité de Seguridad Hemisférica el mandato de redactar una declaración destinada expresamente a la intervención ante la Conferencia de la ONU de 2001. Sin embargo, no se mencionó la política propuesta sobre “Transferencias Responsables” ni los elementos de dicha propuesta mencionados con anterioridad.⁵³ El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU incluye referencias a la necesidad de tratar la cuestión de la desviación de las armas y de la capacidad técnica de los Estados para gestionar los arsenales. No obstante, el Programa de Acción no incluye medidas sobre la mayor parte de los puntos de la política de “Transferencias Responsables” propuesta por la OEA; de hecho, resulta sorprendente que no se haga ninguna mención a los derechos humanos.

Complementariedad interregional: el documento de la OSCE sobre armas ligeras

Vale la pena destacar que Estados Unidos y Canadá han acordado una serie de criterios similares a la propuesta de la OEA sobre “Transferencias Responsables” al firmar, el 24 de noviembre de 2000, el Documento sobre Armas Pequeñas y Ligeras de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); este documento también se basa en los Principios de la OSCE sobre Transferencia de Armas Convencionales, de 1993.⁵⁴ Ambos países han

refrendado también los principios del Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, en el que se incluyen una serie de preocupaciones análogas. De hecho, los términos del acuerdo de la OSCE son incluso más amplios que los de la propuesta de la OEA, e incluyen también lo siguiente:

- evitar las transferencias a países cuando esto implique una amenaza para la seguridad nacional de otros Estados;
- decidir si las transferencias pueden contribuir a que el país receptor responda de forma proporcional y adecuada a las amenazas militares y de seguridad a las que debe hacer frente;
- tener en cuenta la posibilidad de que esas armas vuelvan a venderse o exportarse para fines contrarios a los expuestos en el documento de OSCE;
- tener en cuenta si esas armas pueden servir de apoyo o alentar el terrorismo y el crimen organizado; y
- evaluar si esas armas se pueden utilizar para fines distintos a los de la necesidad de seguridad y legítima defensa por parte del país receptor.

La necesidad de controles de exportación legalmente vinculantes basados en el derecho internacional

Aunque las iniciativas regionales y suprarregionales que hemos mencionado son importantes, la mayor parte son sólo vinculantes desde el punto de vista político, y lo cierto es que se siguen autorizando transferencias entre Estados que violan los compromisos y las obligaciones internacionales existentes. Existe la urgente necesidad de elaborar un convenio legalmente vinculante que relacione de forma expresa las transferencias de armas con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional. Como mínimo, tales controles prohibirían las transferencias en los casos siguientes:

- si la transferencia viola las obligaciones directas del país exportador en virtud del derecho internacional, como, por ejemplo, decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU o tratados que el país ha firmado;

- si existe la posibilidad de que las armas en cuestión se utilicen para violar la prohibición de amenaza o uso de la fuerza, de amenaza a la paz, de ruptura de la paz, de actos de agresión o de interferencia ilegal en los asuntos internos de otro país; o
- si esas armas pueden ser utilizadas para cometer graves violaciones de los derechos humanos o de las leyes de guerra, o para cometer genocidio o crímenes de lesa humanidad.

En la actualidad, en la ONU y en otros foros internacionales se está divulgando un modelo de acuerdo —Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas—, redactado por un grupo de abogados y ONG.⁵⁵

Resulta alentador que el Programa de Acción comprometa a los Estados a “*evaluar las solicitudes de autorización de exportación de conformidad con reglas y procedimientos nacionales rigurosos que abarquen todas las armas pequeñas y ligeras y coincidan con **las responsabilidades asumidas por los Estados en virtud de la legislación internacional**, teniendo en cuenta, en particular, el riesgo de que esas armas se desvíen al tráfico ilícito.*” (negrita añadida por el autor). Es fundamental que todos los Estados reconozcan que entre estas responsabilidades figuran las tres categorías que acabamos de detallar, y trabajen a favor de la adopción de los criterios de exportación correspondientes en los ámbitos nacional, internacional y regional.

El apoyo a los mecanismos de transparencia

El tráfico ilícito de armas ligeras y pequeñas sólo se podrá identificar claramente y abordar con eficacia si se garantiza la transparencia del comercio de armas autorizado por los gobiernos y la obligación de éstos de rendir cuentas por las decisiones tomadas en este sentido. La experiencia cada vez mayor de los países de la OEA a la hora de elaborar y decidir criterios para regular las transferencias de armas convencionales entre Estados indica que es posible conseguir un planteamiento común sobre este tema en el contexto de las armas pequeñas.⁵⁶

El Programa de Acción de la Conferencia de la ONU no menciona de forma expresa las medidas para aumentar la transparencia en los ámbitos nacional, regional y global. El documento hace referencia a este tema en el ámbito nacional al pedir a los Estados que hagan "... todo lo posible, (...) sin perjuicio del derecho de los Estados a reexportar las armas pequeñas y ligeras que hayan importado anteriormente, para notificar al Estado exportador original, de conformidad con sus acuerdos bilaterales, antes de la reexportación de las armas". Sin embargo, esto aún está lejos de lo que muchos gobiernos esperaban; algunos de ellos consideran que es un paso hacia atrás que dificulta la creación de una norma de no reexportación sin el consentimiento del exportador inicial.

Por lo que respecta a la transparencia en las transferencias autorizadas por el Estado, Estados Unidos aporta mucho a las iniciativas regionales, dado que publica con regularidad información sobre las ventas de carácter militar al extranjero y las ventas directas de todo tipo, incluidas las transferencias de armas pequeñas a gobiernos, aunque con la importante excepción de las ventas encubiertas. Dos ONG, *Norwegian Initiative on Small Arms Transfers* y *Federation of American Scientists*, publican esta información en las direcciones de Internet y www.fas.org/asmp/index.html respectivamente.⁵⁷ Canadá es otro miembro de la OEA que también publica información sobre las transferencias de armas, aunque la forma en que lo hace necesita mejoras.⁵⁸ Lamentablemente, entre el resto de los miembros de la OEA hay poca transparencia en la exportación e importación de armas ligeras, tanto si son por parte del Estado o mediante transacciones comerciales. Hay que alentar a otros Estados Miembros de la OEA a que publiquen informes, no sólo sobre las exportaciones e importaciones comerciales, sino también sobre las compras realizadas para instituciones militares y de seguridad.

En la tercera reunión del Comité Preparatorio para la Conferencia de la ONU, celebrada en marzo de 2001, Colombia, país miembro de la OEA que sufre de forma dramática el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, planteó una propuesta audaz para diseñar, dentro del marco de la ONU, un mecanismo internacional que permita potenciar la transparencia y el intercambio de

información. La propuesta incluye once categorías de información que se debe intercambiar de forma voluntaria y utilizar para medir los avances con respecto al Programa de Acción de la ONU. La propuesta incluía el intercambio de información sobre los siguientes aspectos:

1. leyes que tipifiquen el comercio ilícito de armas pequeñas como delito;
2. tipos de penas que se aplican a los condenados por tráfico ilegal de armas;
3. número de investigaciones en curso sobre tráfico ilegal de armas;
4. número de personas detenidas anualmente por el tráfico ilegal de armas;
5. número de personas procesadas y condenadas por el tráfico ilegal de armas;
6. cantidad de armas pequeñas y ligeras confiscadas, clasificadas según su tipo;
7. cantidad y descripción de operaciones por parte de las autoridades gubernamentales que hayan tenido éxito;
8. cantidad de armas pequeñas recolectadas y destruidas;
9. peticiones de colaboración y asistencia legal y técnica en casos de tráfico de armas;
10. número y tipo de las armas pequeñas extraviadas o robadas de los arsenales militares; y
11. fuentes y rutas asociadas utilizadas en el comercio ilícito de armas.

Por lo que respecta al seguimiento, el Programa de Acción no es tan explícito como la propuesta colombiana, aunque pide a los Estados que convoquen reuniones cada dos años para evaluar su aplicación en los ámbitos nacional, regional y global. Muchos aspectos de la propuesta colombiana pueden exponerse en este contexto. Al mismo tiempo, la Resolución sobre Armas Pequeñas de la OEA, que pide a los Estados que elaboren informes sobre el entorno del tráfico ilegal de armas en su país y tomen medidas para la puesta en marcha de la Convención Interamericana, da a Colombia y a otros Estados de la OEA la posibilidad de hacer un seguimiento detallado. Sin embargo, este sistema no es lo

suficientemente avanzado como para promover el intercambio de información sobre el comercio legal o informar sobre las existencias oficiales de armas pertenecientes al gobierno. Por esta razón, su impacto será limitado a la hora de determinar y tratar los vínculos entre los comercios legal e ilícito de armas pequeñas y ligeras.

VI: CONCLUSIÓN

En la región de la OEA ya existen iniciativas avanzadas sobre el control de los delitos relacionados con las armas pequeñas, además de importantes perspectivas relacionadas con estos acuerdos. Sin embargo, su aplicación se retrasa debido a una serie de razones políticas, técnicas y financieras. La Conferencia de la ONU se ha ocupado de muchos de estos asuntos, lo que ha ayudado a que adquieran mayor importancia política y a que los Estados Miembros de la OEA dispongan de mayores recursos financieros y más asistencia técnica a través de la CICAD, el UN-LiREC, el PNUD y, mediante acuerdos bilaterales, los Departamentos de Estado y Defensa del gobierno de Estados Unidos.

Por ejemplo, para avanzar hacia la puesta en marcha de la Convención Interamericana, más de 16 países, de los 33 firmantes, deben contestar el cuestionario aprobado y decidir cuáles son los puntos de contacto y las autoridades centrales responsables, además de hacer un listado de las medidas y la legislación vigentes y relativas a este tema. Si los Estados no tienen una idea clara sobre su situación y capacidad desde el principio, la utilidad de la asistencia técnica será limitada y los recursos financieros se desperdiciarán. Al mismo tiempo, la OEA, las ONG y otras instituciones multilaterales deben encontrar formas de mantener el interés en la ratificación y puesta en marcha cuando haya cambios en los gobiernos nacionales o las competencias sobre este tema pasen de un ministerio a otro.

La Red de Acción Internacional sobre las Armas Pequeñas (IANSA), que es un organismo no gubernamental, señala que el Programa de Acción de la ONU no plantea medidas que comprometan a negociar tratados internacionales sobre el papel de los intermediarios o el marcaje y rastreo de las armas; indica también que no se hace referencia a la regulación de la posesión de armas por parte

de civiles ni a la protección de los derechos humanos.⁵⁹ Son los Estados Miembros de la OEA los que tienen que buscar elementos de consenso sobre este tema en el ámbito regional o, si esto no se consigue, adoptar medidas nacionales o bilaterales.

Es hora de que los Estados de la OEA empiecen a cambiar la forma en que se ocupan de estos asuntos y analizan las medidas para luchar contra el tráfico de armas pequeñas y sus consecuencias. Por diversas razones, es necesario reconsiderar y flexibilizar las numerosas diferencias existentes entre las ventas comerciales y las gubernamentales, y entre las armas de fuego de uso militar y de uso civil. En primer lugar, los delincuentes y los grupos armados irregulares no se plantean estas diferencias. En segundo lugar, en numerosas ocasiones estas diferencias se basan en decisiones que toman los pequeños fabricantes de armas sobre la comercialización. En tercer lugar, aunque el impacto potencial de algunas armas es superior al de otras, es importante tener en cuenta el impacto real de determinadas armas. En cuarto lugar, la mayor parte de las armas pequeñas ilegales fueron en un principio productos fabricados y comercializados de forma legal. En quinto lugar, las fuerzas militares, policiales y de seguridad también pueden hacer un uso indebido de las armas. Por ejemplo, con respecto a Colombia, la mayor parte de la gente asocia el problema del tráfico de armas a rifles de asalto, lanzamisiles, guerrillas y paramilitares; sin embargo, un estudio reciente llegaba a la conclusión de que el 80% de todos los homicidios políticos y relacionados con la delincuencia se cometían con revólveres y pistolas de calibres 32, 38 y 9 mm., y que aproximadamente el 80% de los homicidios tenían relación directa con la delincuencia y no con el conflicto armado.⁶⁰

Abordar la cuestión del comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras es algo mucho más complejo que las interesantes normas ya existentes sobre el control de la delincuencia y la construcción de la paz en períodos de posconflicto. También implica la intervención en el ámbito de la sanidad pública, la cultura popular y de los jóvenes, los derechos humanos, el derecho internacional y el comercio de bienes y servicios. A escala internacional, son numerosos los gobiernos que han protegido sus intereses en el comercio de

armas pequeñas y ligeras. En la OEA, son también muchos los Estados a los que les interesa protegerse del impacto negativo que estas armas tienen en el desarrollo político, económico y social.

Notas:

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proyecto revisado de Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas en todos sus aspectos*, A/CONF.192/L.5.Rev.1, 20 de julio de 2001. Disponible en inglés en < <http://www.un.org/Depts/dda/CAB/smallarms/confdoc.htm>> y en español en < <http://un.org/spanish/conferences/smallarms/confdoc.htm>> .

² Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*, noviembre de 1997. Texto completo en Internet, en español, francés, inglés y portugués, en < <http://oas.org>> .

³ La intervención del presidente del Consejo de Seguridad de la ONU sobre armas pequeñas puede encontrarse en la dirección de Internet < <http://un.org/Docs/sc/statements/2001/prst21e>> .

⁴ *Declaración de Brasilia para la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas en todos sus aspectos de 2001*. Reunión preparatoria regional de los Estados latinoamericanos y del Caribe para la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas en todos sus aspectos, de 2001 Brasilia, 24 de noviembre de 2000.

⁵ Correspondencia del autor por correo electrónico con Bjorn Holmberg, Director del Centro de Intercambio de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 16 de agosto de 2001.

⁶ Castellanos, Julieta: "El compromiso de Managua", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 2 de mayo de 2001.

⁷ Las intervenciones de las organizaciones regionales y de los Estados Miembros de la ONU pueden

encontrarse en la página de la Conferencia de la ONU de 2001, en la dirección < <http://un.org/Depts/dda/CAB/smallarms/statements.htm>>

⁸ Clegg, E., Greene, O., Meek, S. y O'Callaghan, G.:(2000). *Regional Initiatives and the UN 2001 Conference: Building Mutual Support and Complementarity*, BASIC, International Alert y Saferworld. Londres, enero de 2001.

⁹ Correspondencia del autor con Jessica Cascante, Oficina del Director para el Sistema de la ONU, Ministerio de Asuntos Exteriores, gobierno de México, 6 de agosto de 2001.

¹⁰ Ibid, los Estados que han remitido a la OEA los cuestionarios completados son Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela.

¹¹ Clegg, E., Greene, O., Meek, S. y O'Callaghan, G.:(2000). *Regional Initiatives and the UN 2001 Conference: Building Mutual Support and Complementarity*, BASIC, International Alert y Saferworld. Londres, enero de 2001.

¹² Según el informe *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, (Oxford University Press, pág. 254), hasta septiembre de 2000 habían adoptado los Reglamentos Modelo de la CICAD los siguientes países de la OEA: Argentina, Belice, Canadá, El Salvador, Estados Unidos y Panamá. Los siguientes Estados los habían aplicado parcialmente o estaban en vías de hacerlo: Bahamas, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

¹³ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Resolución sobre la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, AG/RES. 1642 (XXIX-0/99), 7 de junio de 1999.

- 14 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Resolución sobre la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, AG/RES. 1797 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001.
- 15 Entrevista del autor con Gabriel Aguilera, ex viceministro de Asuntos Exteriores de Guatemala, Ciudad de Guatemala, 24 de noviembre de 1999.
- 16 MINUGUA-PNUD: *La construcción de la paz en Guatemala: compendio de Acuerdos de Paz*, Editorial Serviprensa, Ciudad de Guatemala 1997, pág. 311-329.
- 17 Conversación telefónica del autor con Robert Scharf. (División de Respuestas de Emergencia, PNUD), sobre las actividades del PNUD en El Salvador, 13 de agosto de 2001.
- 18 Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), *Mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados para el MERCOSUR*, MERCOSUR/CMC/DEC n° 7/98, Buenos Aires, 7 de julio de 1998.
- 19 Correspondencia del autor por correo electrónico con Santiago Villalba, Oficina de Asuntos Nucleares y Seguridad Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores, Argentina, 27 de agosto de 2001.
- 20 Correspondencia del autor por correo electrónico con Björn Holmberg, Director del Centro de Intercambio de Información sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 16 de agosto de 2001.
- 21 *La Declaración sobre la recuperación de armas ilícitas en manos de civiles en América Central* se cita en la Declaración de Brasilia de noviembre de 2000. Véase la nota a pie de página n° 4.
- 22 Sistema de Integración Centroamericana (SICA), *Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica*, Cumbre Presidencial Centroamericana, San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.
- 23 Ministerio de Asuntos Exteriores de Costa Rica, "Costa Rica confirma no ratificación del Tratado Marco Seguridad Democrática", comunicado de prensa, 4 de abril de 2001.
- 24 La Junta Interamericana de Defensa es una organización internacional e independiente con sede en la ciudad de Washington y presidida por las instituciones militares de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. El mandato de la Junta consiste en trabajar conjuntamente en asuntos de seguridad hemisférica. En la actualidad se está deliberando acerca de la relación de la Junta con respecto a la OEA.
- 25 JTO Wire. "Brazil Levies Tax on Firearms to Prevent Killings", 17 de noviembre de 2000, Join Together Online - <http://www.jointogether.org> .
- 26 Bonner, R.: "U.S. Suspends Sales of Handguns to Venezuela," *The New York Times*, 6 de mayo de 1999.
- 27 Meek, S.: "Combating Arms Trafficking: Progress and Prospects", en Lumpe, L., ed.: *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms*, Zed Books, Londres, enero de 2001.
- 28 Greene, O. J.: *Enhancing Traceability of Small Arms and Light Weapons: Developing an International Marking and Tracing Regime*, BASIC, International Alert y Saferworld, Londres 2000.
- 29 Información sobre la aplicación que el gobierno de Estados Unidos hace de las disposiciones para evitar la intermediación ilícita, véase el informe del Fund for Peace titulado "Casting the Net" y disponible en la siguiente dirección de Internet: < <http://www.fundforpeace.org/resources/pubs.thenet.pdf> > .
- 30 Cukier, W.: *Combating the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons: Strengthening Domestic Regulations*, BASIC, International Alert y Saferworld, Londres, enero de 2001.
- 31 *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, Oxford, pág. 105.
- 32 Gerami, A.: "Addressing the Demand Side of the Small Arms Complex", *Ploughshares Monitor*, marzo de 2001.
- 33 Para un debate exhaustivo sobre los retos actuales del sector de la seguridad pública en América Central, véase Isacson, A.: *Altered States: Security and Demilitarization in Central America*, Center for International Policy y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Washington D.C. y San José, 1997.

- 34 Rodríguez, M: "Diagnóstico sobre la situación actual de las armas ligeras y la violencia en Guatemala", Informe presentado ante el Primer Foro Centroamericano sobre Proliferación de Armas Pequeñas, Antigua, Guatemala, 27 de junio de 2000.
- 35 Ibid.
- 36 Gómez, E.: "Podrían cerrar más empresas de seguridad", *El Diario de Hoy*, San Salvador, 18 de febrero de 1999.
- 37 Beltrán, M^a A., y Cruz, J. M.: *Las Armas en El Salvador: Diagnóstico Sobre Su Situación y Su Impacto*, Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San Salvador, junio de 2000.
- 38 Castellanos, J.: *Honduras: armamentismo y violencia*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, CIPRODEH y Foro Ciudadano, Tegucigalpa, junio de 2000.
- 39 Arias, N.: "Desmantelarán y desarmarán las agencias de seguridad", *La Tribuna*, Tegucigalpa, 25 de octubre de 2000 y "SISTEC, primera empresa en entregar armas prohibidas", *Diario Tiempo*, San Pedro Sula, 28 de octubre de 2000.
- 40 Para un debate más a fondo sobre estos tipos de medidas, véase Greene, O.: *Stockpile Security and Reducing Surplus Weapons*, BASIC, *International Alert y Saferworld*, Londres, enero de 2001.
- 41 Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos: *Conventional Arms Transfers: U.S. Efforts to Control the Availability of Small Arms and Light Weapons*, GAO, Washington D.C., julio de 2000.
- 42 Laurance, E.: *The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Buildup of Small Arms and Light Weapons*, Bonn International Center for Conversion, Bonn, septiembre de 1996.
- 43 Godnick, W. y Lauranc, E. 'Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala', en Faltas, S. y Di Chiaro III, J. eds.: *Managing the Remnants of War: Micro-Disarmament as an Element of Peace-Building*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2001.
- 44 Archibold, V.: "Panamá: Diagnóstico de Armas de Fuego", Informe presentado ante el Primer Foro Centroamericano sobre Proliferación de Armas Pequeñas, Antigua, Guatemala, 27 de junio de 2000.
- 45 "Tiene Exito Programa de Canje de Armas por Bonos en Nuevo León", *Notimex*, Monterrey, Mexico, 6 de mayo de 2001.
- 46 Conversación telefónica del autor con Martin Appiolaza, Coordinador del Plan Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida, Ministerio de Seguridad y Justicia, gobierno de Mendoza, Argentina, 26 de julio de 2001.
- 47 Véanse los comentarios de, Rubem Cesar Fernandes, director de Viva Río, ante la Conferencia de la ONU en la dirección de Internet < <http://www.un.org/Depts/dda/CAB/smallarms/statements/Ngo/viva.html>> .
- 48 Plotkin, M. ed., *Under Fire: Gun Buy-Back, Exchanges and Amnesty Programs*, Police Executive Research Forum, Washington D.C., 1996.
- 49 Romero, M., Vernick, J. y Wintemute, G: "Characteristics of a gun exchange program, and an assessment of potential benefits," *Journal of Injury Prevention*, 1998:4, pág. 206-210.
- 50 Beltrán, M^a A., y Cruz, J. M.: *Las Armas en El Salvador: Diagnóstico Sobre Su Situación y Su Impacto*, Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San Salvador, junio de 2000.
- 51 Véase el cap. 4 de Hughes-Wilson, J. and Wilkinson, A.: *Safe and Efficient Small Arms Collection and Destruction Programmes: A Proposal for Practical Technical Measures*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, División de Respuestas de Emergencia, Nueva York, julio de 2001.
- 52 Clegg, E., Greene, O., Meek, S y O'Callghan, G.: *Regional Initiatives and the UN Conference: Building Mutual Support and Complementarity*, BASIC, *International Alert y Saferworld*, Londres, enero de 2001.
- 53 Véase Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Declaración de la OEA sobre las armas pequeñas y ligeras*, AG/RES. 1743 (XXX-0/00), 5 de junio de 2000 y Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Apoyo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, AG/RES. 1796 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001.

⁵⁴ Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, *Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras*, FSC.DOC/1/00, 24 de noviembre de 2000.

⁵⁵ La Convención Marco de la Comisión de los Laureados con el Premio Nobel de la Paz puede encontrarse en español, francés e inglés en la dirección de Internet < <http://www.armslaw.org>> .

⁵⁶ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*, AG/RES. 1607 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999. En esta Convención se incluyen algunas armas que también podrían considerarse armas ligeras, como ametralladoras, obuses y piezas militares de calibre 100 o superior. Hasta julio de 2001, sólo Canadá, Ecuador y Guatemala habían ratificado la Convención.

⁵⁷ La base de datos sobre de NISAT (*Norwegian Initiative on Small Arms Transfers*) recoge información sobre Estados Unidos y Canadá, Estados Miembros de la OEA, y también sobre exportaciones de armas pequeñas procedentes de Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia. Muchos de estos países exportan a países de la OEA.

⁵⁸ Además la información que aparece en la base de datos sobre transferencias de armas pequeñas de NISAT, también puede obtenerse información sobre las exportaciones canadienses de armas pequeñas en la base de datos sobre la industria militar canadiense poniéndose en contacto con *Project Ploughshares* en Internet < <http://www.ploughshares.ca>> .

⁵⁹ Véase la página de IANSA en Internet < <http://www.iansa.org>> .

⁶⁰ Berman E. y Muggah, R: *Humanitarianism Under Threat: The Humanitarian Impact of Small Arms and Light Weapons*, estudio encargado por el Grupo de Referencia sobre Armas Pequeñas del Comité Permanente Entre Agencias de la ONU, Ginebra: Small Arms Survey y el Centre for Humanitarian Dialogue, Julio de 2001, pág 12.