

Aplicación del Programa de Acción de la ONU para Combatir el Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y livianas en Todos Sus Aspectos

por Elizabeth Clegg, Michael Crowley, Owen Greene, Sarah Meek y Stephanie Powell

Briefing 15

BASIC – INTERNATIONAL ALERT - SAFERWORLD

BRITISH AMERICAN SECURITY INFORMATION COUNCIL

El British American Security Information Council (BASIC) es una organización de investigación independiente que analiza temas de seguridad internacional. El BASIC trabaja para promover el conocimiento de temas relativos a seguridad entre el público, los políticos y los medios de comunicación con el fin de fomentar el debate informado a ambos lados del Atlántico. El BASIC lleva trabajando en el tema de las armas pequeñas y livianas desde 1995. El Proyecto sobre Armamento Ligero del BASIC ha facilitado la creación de una red de analistas y activistas que trabajan en este problema por todo el mundo.

INTERNATIONAL ALERT

International Alert es una organización no gubernamental independiente que analiza las causas de los conflictos que se producen en los países, hace posible la mediación y el diálogo, establece normas de conducta que evitan la violencia, ayuda a desarrollar las capacidades necesarias para resolver los conflictos de manera no violenta y recomienda cambios políticos para promover una paz sostenible. El Programa de Seguridad y Construcción de la Paz de International Alert fue establecido en 1994. Está centrado en la investigación e implantación de políticas y en el trabajo con organizaciones presentes en las zonas de conflicto con el fin de identificar formas de controlar las armas pequeñas y livianas.



Saferworld es una organización consultiva independiente sobre asuntos exteriores que trabaja con el propósito de identificar, desarrollar y publicar enfoques más eficaces para abordar y prevenir los conflictos armados. El Programa de Armas de Saferworld, iniciado en 1991, tiene como objetivo lograr un mayor control internacional de las transferencias de armas – desde las armas pequeñas hasta las grandes armas convencionales – y los elementos de uso dual. Al mismo tiempo, Saferworld se propone trabajar con gobiernos y con grupos no gubernamentales sobre el terreno en las regiones de conflicto, con el fin de controlar mejor los flujos de armas y reducir su demanda.

Aplicación del Programa de Acción de la ONU para Combatir el Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y livianas en Todos Sus Aspectos

por Elizabeth Clegg, Michael Crowley, Owen Greene, Sarah Meek y Stephanie Powell

Índice

Resumen.....	2
Introducción.....	6
Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas Pequeñas y el Programa de Acción de la ONU.....	8
Sección 2: Seguimiento de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas y aplicación del Programa de Acción.....	25
Sección 3: Financiación y recursos para la aplicación del Programa de Acción y la promoción de la ayuda internacional.....	28
Sección 4: Resultados y líneas a seguir.....	31
Conclusión	40
Notas finales	41

Resumen

La Conferencia de la ONU sobre el Comercio Ilícito de Armas pequeñas y livianas en Todos Sus Aspectos fue la primera conferencia celebrada sobre este tema y supuso la consecución de importantes logros en la generación de voluntades e impulsos políticos para aumentar los esfuerzos orientados al control de las armas pequeñas y livianas. Si bien muchos de los compromisos acordados en su Programa de Acción (PoA) son menos completos de lo que se esperaba, está claro que la Conferencia sobre Armas pequeñas de la ONU ha contribuido a comprender mejor la naturaleza del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y de los problemas y prioridades particulares de diferentes países y subregiones. Además, a la vez que el PoA proporciona un conjunto de normas y compromisos mínimos que todos los estados deben adoptar, también alenta a todos los Estados interesados a adoptar compromisos más rigurosos y programas más completos, a emprender acciones adicionales. El proceso de la Conferencia sobre Armas pequeñas de la ONU también demostró una buena disposición por parte de varios Estados para trabajar sobre la base del PoA y tomar medidas más concretas y de mayor alcance en los ámbitos nacionales, subregionales y regionales.

Revisión de la Conferencia sobre Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

El proyecto Mordiendo la Bala (BtB – Biting the Bullet) publicó trece informes sobre temas que fueron analizados en el PoA final. El grado en que las recomendaciones propuestas por el proyecto BtB fueron adoptadas es diferente de un tema a otro. Sin embargo, el PoA incluye compromisos importantes con respecto a la reducción de los stocks excedentes de armas pequeñas, pidiendo a los Estados que revisen regularmente sus stocks y que establezcan programas para la eliminación responsable de las armas excedentes, preferentemente a través de la destrucción. El PoA también establece normas internacionales claras y alenta al establecimiento de programas para promover una gestión segura de los stocks de armas pequeñas y livianas así como disposiciones relativas al desarme, desmovilización y reintegración de los ex-combatientes. Aunque la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas no pudo acordar el establecimiento de un conjunto de criterios de exportación aceptados internacionalmente que mejorarían el control de las transferencias legales, el PoA contiene un importante compromiso para exigir a los Estados que autoricen las exportaciones de armas pequeñas y livianas en base a criterios de exportación nacionales estrictos que sean consecuentes con las obligaciones existentes de los Estados según la legislación internacional. Además, pide explícitamente a los Estados que cooperen en la aplicación de los embargos de armas decretados por el Consejo de Seguridad de la ONU.

En otras áreas, los logros de la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas fueron más diversos. No se pudo alcanzar un consenso sobre la necesidad de establecer un mecanismo internacional para rastrear las líneas de suministro de armas pequeñas y livianas, con una recomendación para que se lleve a cabo un estudio por parte de la ONU con el fin de examinar la viabilidad de desarrollar un instrumento internacional a este respecto, junto con diversos compromisos nacionales de obligatoriedad política sobre el marcaje mantenimiento de registros y rastreo de armas pequeñas y livianas. Si bien el PoA no incluye un compromiso para negociar un instrumento internacional de obligatoriedad jurídica para controlar el comercio y transporte de armas, hace una serie de recomendaciones para la adopción de controles nacionales – incluyendo el registro de los comerciantes de armas y la autorización de las transacciones individuales – y pide a los Estados que consideren las posibilidades de cooperación internacional en este problema.

Aunque el PoA final contiene diversas medidas para regular el comercio de armas pequeñas y livianas, habría resultado más específicamente útil en la definición de lo que constituye “las leyes y reglamentos adecuados”, así como en un mayor detalle acerca del tipo de información que debería ser incluida en los procedimientos de autorización.

Resumen

Revisión de la Conferencia sobre Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Al mismo tiempo, el PoA contiene una deficiencia importante en su afirmación de “el derecho de los Estados a la reexportación de armas pequeñas y livianas”. Mientras que no está claro de dónde procede este “derecho”, varios Estados prohíben expresamente la reexportación no autorizada de armas y equipos de seguridad que ellos mismos han exportado originalmente.

Hay una serie de temas que no fueron adecuadamente considerados en el PoA final de la Conferencia de la ONU sobre Armas Pequeñas. El fracaso de la comunidad gubernamental internacional en su conjunto al reconocer los peligros que se derivan de la proliferación y el control inadecuado de las armas pequeñas y livianas a través de la producción autorizada en otros países está desgraciadamente reflejado, por medio de su ausencia, en el PoA final. El tema del intercambio y transparencia de la información relativa al control de armas continuó siendo polémico a lo largo de la conferencia, con un grupo pequeño de Estados opuesto a la inclusión de cualquier mención específica a medidas de transparencia. Sin embargo, sin un mecanismo de intercambio de información y de consultas, la aplicación eficaz de determinadas medidas incluidas en el PoA debe ponerse en duda. Aunque el PoA aprobó y alentó la recolección de armas, no fue más allá de esto para recomendar o establecer algún programa o mecanismo específico dirigido a promover su puesta en práctica, y adolece de un compromiso claro por parte de los Estados para asegurar que las armas pequeñas y livianas incautadas o recogidas son destruidas, con la posibilidad de que “otra forma de retirada o uso” pueda ser “oficialmente autorizada”. Finalmente, a pesar de varias afirmaciones que destacan la contribución potencial de la sociedad civil para luchar contra los problemas asociados a las armas pequeñas y livianas, el PoA sigue estando muy orientado hacia los Estados.

Seguimiento de la Conferencia sobre Armas pequeñas y aplicación del Programa de Acción

Las propuestas para un sistema de mecanismos, tanto de la ONU como ad hoc, adecuados para aplicar el PoA fueron discutidas en el primer borrador del PoA (A/Conf.192/L.4). Éstas se encontraron con la oposición de varias partes preocupadas, en particular, por el papel de los departamentos y agencias actuales de la ONU y con respecto al tema de los recursos. Como resultado, en el PoA final acordado, la mayor parte de la aplicación operativa del PoA se dejó a los Estados, que pueden informar voluntariamente al Departamento de Asuntos de Desarme de la ONU acerca de los progresos llevados a cabo. Específicamente, el PoA prevé la realización de una Conferencia de Revisión no más tarde de 2006 y Reuniones Bienales de Estados para considerar la aplicación nacional, regional y global del PoA.

El proyecto BtB es claro acerca de la necesidad de que se acuerden mecanismos concretos y medibles para controlar y supervisar la proliferación y el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en los próximos años, ligando el desarrollo de tales mecanismos a las Reuniones Bienales de Estados. En el primer informe BtB se identificaron diversos temas en los que se consideró que habría un mayor potencial de acuerdo cuando se celebrase una Conferencia de Revisión, y así, el BtB insta a los Estados individuales o a grupos de Estados a tomar la iniciativa para asegurarse de que se realizan progresos en el desarrollo y aplicación de las medidas contenidas en el PoA en cada una de estas áreas. Las Reuniones Bienales y la Conferencia de Revisión representan oportunidades cruciales para evaluar el progreso en la consideración de estos temas y para alentar las acciones de los Estados menos dispuestos que estén quedándose descolgados o retrasados.

Resumen

Financiación y asignación de recursos para la aplicación del Programa de Acción y fomento de la ayuda internacional

El PoA de la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas sólo prevé mínimamente la financiación de actividades para su aplicación. Se pide a la ONU que financie el estudio de viabilidad sobre el rastreo y que utilice los recursos disponibles para hacer circular la información proporcionada por los Estados sobre la aplicación del PoA anualmente. Más allá de estas escasas medidas, la aplicación del PoA se apoya en una financiación voluntaria, ya sea a través de la ONU y sus agencias, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o a través de países individuales o de organizaciones regionales. A la vista del gran número de desafíos a los que se enfrentan los gobiernos que buscan controlar la proliferación y el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en los ámbitos nacionales, regionales y globales, será preciso un gran incremento de los fondos disponibles en todos los estados y organizaciones que estén en condiciones de contribuir. Aunque muchos gobiernos tienen modestas líneas presupuestarias dedicadas a la lucha contra la proliferación de las armas pequeñas, el alcance del problema de las armas pequeñas y livianas sin duda requerirá acceder a los más sustanciosos fondos que forman parte de los presupuestos de seguridad, defensa y desarrollo de Estados más ricos.

En este contexto, el BtB estima que hay tres tareas principales para mejorar la ayuda internacional dirigida a la aplicación del PoA:

- identificar las necesidades y prioridades de ayuda;
 - movilizar recursos para la ayuda internacional eficaz; y
 - asociar las necesidades identificadas con los recursos disponibles para ayuda.
-

Resumen

Resultados y líneas a seguir

El PoA acordado en la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas proporciona un conjunto importante de principios, compromisos y programas convenidos que todos los Estados participantes deberían llevar a cabo. Obviamente, los diferentes Estados y agrupaciones regionales aplicarán éstos según sus propias situaciones y capacidades. Sin embargo, incluso en los meses siguientes a la conclusión de la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas han comenzado a desarrollarse varias esperanzadoras iniciativas regionales para abordar la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Los diversos problemas asociados a las armas pequeñas aseguran, sin embargo, que cualquier solución eficaz requiere un enfoque multisectorial. La Sesión Especial de la ONU sobre los Niños será una oportunidad importante para resaltar el impacto de las armas pequeñas en los niños, así como para desarrollar una respuesta internacional fuerte basada en los resultados de la Conferencia de la ONU sobre Armas pequeñas. Si bien los esfuerzos multilaterales para frenar la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas todavía son relativamente recientes y no están comprobados, la negociación del Protocolo de la ONU contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Sus Piezas y Componentes y Munición constituye un desarrollo positivo.

Un elemento crucial necesario para la aplicación eficaz del PoA de la ONU sobre Armas Pequeñas es el establecimiento de un mecanismo para el intercambio sistemático de información y experiencia entre los organismos regionales, subregionales e internacionales involucrados en los esfuerzos para prevenir y reducir la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Con el fin de desarrollar un completo proceso de supervisión, el proyecto BtB intenta trabajar con una gran variedad de actores para desarrollar unos sustanciosos Informes de las Conferencias Bienales y de Revisión sobre los progresos realizados por los Estados en la aplicación de los principales elementos del PoA. El BtB también intentará promover la aplicación internacional de los compromisos más importantes del PoA, reuniendo Grupos de Expertos de manera informal con el fin de explorar temas que se consideren listos para la acción. Existe una serie de áreas fundamentales en las que las ONGs y la sociedad civil pueden hacer una contribución vital para una aplicación del PoA con éxito y para combatir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. En estas actividades, la Red de Acción Internacional sobre las Armas pequeñas (IANSA) está en posición de desempeñar un papel central de coordinación.

Introducción

Las conferencias de la ONU han sido criticadas históricamente por producir acuerdos más que compromisos para cambio real, acusación que también se ha trasladado contra la Conferencia de la ONU sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos Sus Aspectos (Conferencia de la ONU sobre Armas Pequeñas). El enfoque basado en el consenso adoptado a lo largo de las negociaciones tenía la ventaja de vincular a todos los Estados participantes con todos los aspectos del Programa de Acción (PoA) acordado, pero también aseguraba que sería difícil lograr un acuerdo suficientemente riguroso y completo sobre todas las medidas necesarias para abordar el tráfico, la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Por consiguiente, a pesar de los esfuerzos realizados por muchos gobiernos y ONGs, la Conferencia de la ONU sobre las Armas pequeñas no alcanzó acuerdos suficientemente robustos en varias áreas. No obstante, fue un proceso valioso y productivo. El PoA resultante incluye un conjunto bastante completo de importantes principios y responsabilidades que proporcionan una base para emprender acciones a los niveles nacional, regional y global. El PoA fue acordado por todos los Estados participantes, sumando más de 100, y cada uno de ellos está obligado políticamente a adoptarlo y aplicarlo.

Dado que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas fue la primera de su clase, sus logros en generar voluntad e impulso político para realizar esfuerzos dirigidos a controlar las armas pequeñas y livianas son importantes. Aunque muchos de los compromisos son más débiles y menos completos de lo que esperaban muchos de los gobiernos y organizaciones, es significativo el hecho de que el PoA contiene al menos algún compromiso importante en todas las áreas temáticas “centrales” planteadas por los Estados, excepto en dos. Las dos excepciones se refieren a las transferencias a actores no estatales y al comercio legal, tenencia y uso de armas pequeñas y livianas en el ámbito civil, restricciones que recibieron una fuerte oposición por parte de los EE.UU. De igual forma, los temas relacionados con los derechos humanos fueron destacables por su ausencia en el PoA.

Si bien el proceso de alcanzar un acuerdo empezó con un borrador de PoA de gran alcance en diciembre de 2000 (A/Conf.192/L.4), la mayoría de los comentarios sobre este texto que se pusieron sobre la mesa durante el segundo Comité Preparatorio en enero de 2001 procedieron de países que buscaban debilitar sus compromisos. El borrador subsiguiente (A/Conf.192/L.4/Rev.1) fue, por lo tanto, más débil, con el resultado de que los Estados más progresistas se enfrentaron a la difícil tarea de intentar fortalecer sus medidas.

El siguiente borrador de PoA surgió en la propia Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas en forma de un tercer borrador (A/Conf.192/L.5). Aunque todavía era limitado en varias áreas importantes – como los criterios de exportación y la transparencia – este documento fue más allá que el L.4/Rev.1 en varios aspectos e incorporó compromisos internacionales específicos, incluyendo las áreas del comercio y del rastreo de las líneas de suministro. Sin embargo, para un grupo pequeño de Estados esta agenda resultó demasiado ambiciosa y, finalmente, el documento que se adoptó por consenso (A/Conf.192/L.5/Rev.1) representó un compromiso de menor nivel.

Apesar de las dificultades para acordar un PoA basado en el consenso, el proceso que culminó en el acuerdo fue quizá tan importante como el propio acuerdo. La Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas representó la primera ocasión en que todos los Estados Miembros de la ONU se habían reunido para discutir sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos con el objetivo de acordar un amplio conjunto de medidas para abordar el problema. Aunque muchos de los compromisos contenidos en el PoA están redactados en un lenguaje ambiguo que permitirá a los Estados hacer tanto o tan poco como deseen, está claro que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas ha contribuido a que todos los participantes comprendan mucho mejor la naturaleza del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y las preocupaciones y prioridades particulares

Introducción

de diferentes países y subregiones. También resulta claro que, aunque el Programa de Acción proporciona un conjunto de normas y compromisos mínimos que todos los estados deben adoptar, también alienta a que se tomen más medidas por parte de todos los Estados que deseen adoptar compromisos más estrictos y programas más fuertes. Existe una buena disposición entre varios Estados para trabajar sobre la base del PoA y poner en práctica medidas más concretas y de mayor alcance en los ámbitos nacional, subregional, regional e internacional, tales como procedimientos específicos para la cooperación en el rastreo, o mecanismos de coordinación de esfuerzos para mejorar la seguridad de los stocks o la destrucción de las armas.

Este informe proporciona una valoración crítica de las medidas importantes incluidas en el PoA de la Conferencia de la ONU sobre Armas pequeñas. La sección 1 mide los resultados globales de la conferencia con respecto a los puntos que el proyecto Morder la Bala (BtB – Biting the Bullet) propuso como conclusiones óptimas, y sugiere las formas de llevar a la práctica los compromisos contenidos en el PoA. La Sección 2 evalúa los compromisos de aplicación y seguimiento contenidos en el PoA e identifica las formas de promover la aplicación de las Secciones III y IV, así como las opciones para sacar el máximo provecho de las Reuniones Bienales de Estados y de la Conferencia de Revisión de 2006. La Sección 3 examina las posibilidades de financiación y obtención de recursos para el PoA, incluyendo la identificación de necesidades, la movilización de recursos y la asociación de las necesidades con los recursos. La sección final del informe se centra en la línea a seguir, y en particular en cómo la aplicación del PoA podría basarse en iniciativas regionales existentes y desarrollar enfoques internacionales comunes para controlar la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Asimismo, examina de qué manera se pueden emprender acciones para prevenir y combatir el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos a los niveles subregional y regional junto con todos los principales actores participantes, incluyendo la sociedad civil, durante el periodo previo a la primera Conferencia de Revisión.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

El proyecto BtB publicó trece informes que presentaron un conjunto de resultados para el PoA de la ONU sobre muchos temas que fueron incluidos en el programa final. 1

Esta sección evalúa el grado en que se lograron resultados importantes y sugiere formas de trabajar en base a los resultados contenidos en el PoA. En particular, se centra en los temas que han sido considerados más importantes y que precisan respuestas conjuntas y globales. Estas áreas son:

- Marcaje, registro y rastreo
- Comercio
- Controles de autorización y de uso final
- Fabricación y producción bajo licencia en el exterior
- Mejora de los controles sobre transferencias legales
- Intercambio de información y transparencia
- Recolección de armas
- Destrucción de armas y reducción de los excedentes de armas
- Seguridad de los stocks
- Desarme, desmovilización y reintegración
- Papel de la sociedad civil
- Iniciativas regionales

Estos temas se examinan en el contexto de la naturaleza del problema y las posibles respuestas, las recomendaciones hechas por el proyecto BtB, la forma en que se trataron estos temas en el PoA y las líneas a seguir para optimizar la aplicación de las medidas incluidas en el PoA.

Marcaje, registro y rastreo

La importancia de reforzar la “capacidad de seguimiento” de los flujos de armas pequeñas y livianas ya había sido ampliamente reconocida cuando se realizó la primera PrepCom para la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas a comienzos de 2000. La capacidad de rastrear las fuentes y líneas de suministro de armas pequeñas y livianas ilícitas o desestabilizadoras fue considerada por muchos como muy necesaria para que los Estados pudieran identificar puntos de desvío de stocks o envíos autorizados hacia redes ilícitas y pudieran así realizar acciones correctivas. También se apoyó esta idea para promover el conocimiento y la responsabilidad de las transferencias de armas con el fin de detener las transferencias irresponsables o desestabilizadoras, y limitar así el comercio del ‘mercado gris’ que es tan determinante en los procesos de proliferación de armas pequeñas y de su consiguiente disponibilidad y uso ilícito. Se tenían grandes expectativas en que el PoA establecería normas internacionales claras y adecuadas para el marcaje, registro y cooperación en el rastreo de las armas pequeñas y livianas e impulsaría el desarrollo de un régimen eficaz para el rastreo de las fuentes y flujos ilícitos o desestabilizadores de tales armas.

El proyecto BtB defendió de forma consecuente que el PoA no sólo debería incluir fuertes compromisos nacionales sobre el marcaje, registro y rastreo, sino que también debería impulsar negociaciones para un instrumento internacional detallado y obligatorio para reforzar la cooperación en la identificación y rastreo de las líneas de suministro de las armas pequeñas y livianas problemáticas. Finalmente, no se pudo alcanzar un consenso para impulsar negociaciones internacionales encaminadas a establecer un mecanismo de rastreo, y el propio PoA se limita a un conjunto de compromisos de obligatoriedad política.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Marcaje, registro y rastreo

En el ámbito nacional, declara en la Sección II, párrafo 7, que los Estados se comprometen: “Asegurarse de que, en lo sucesivo, los fabricantes autorizados incorporen una marca apropiada y fiable en cada arma pequeña y liviana como parte integral del proceso de producción... que identifique el país de fabricación y que proporcionen además información que permita a las autoridades nacionales... identificar el fabricante y el número de serie.”²

Por consiguiente, los Estados deben “adoptar, cuando no existan, y reforzar todas las medidas necesarias para prevenir la fabricación, acumulación, transferencia y posesión de cualquier arma personal y arma ligera no marcada o inadecuadamente marcada” (Sección II, párrafo 8).³

En la Sección II, párrafo 9, el PoA convoca a los Estados: “a asegurarse de mantener registros completos y precisos relativos a la fabricación, posesión y transferencia de armas pequeñas y livianas... Estos registros deben organizarse y mantenerse de forma que aseguren que se pueda recuperar y recopilar rápidamente información precisa.”⁴ Además, pide a los Estados que tomen “medidas eficaces para rastrear... las armas” mantenidas y emitidas por el Estado (Sección II, párrafo 10).⁵ Anivel global, se establece una tarea para “fortalecer la capacidad de los Estados para cooperar en la identificación y rastreo, de una manera rápida y fiable, de las armas pequeñas y livianas ilícitas” (Sección II, párrafo 36).⁶

Con el fin de promover la aplicación de estas normas internacionales, la Sección III del PoA establece que los Estados y las organizaciones regionales e internacionales deberán:

- proporcionar ayuda, bajo petición, para el establecimiento de la capacidad necesaria para el rastreo y el marcaje (párrafo 6)⁷;
- Proporcionar cooperación y ayuda para examinar tecnologías orientadas a mejorar el rastreo y la detección del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y facilitar la transferencia de tecnología (párrafo 10)⁸;
- comprometerse a cooperar con otros en el rastreo de las armas pequeñas y livianas ilícitas, en particular reforzando los mecanismos basados en el intercambio de información de interés (párrafo 11)⁹; e
- intercambiar información, de forma voluntaria, sobre sus sistemas de marcaje nacionales (párrafo 12)¹⁰.

Éstos son compromisos fuertes. Complementan y refuerzan las obligaciones contenidas en el recientemente acordado Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU que compromete legalmente a los Estados participantes a establecer normas claras sobre marcaje y registro de las armas de fuego y a cooperar en el rastreo de las armas de fuego asociadas con el crimen internacional y el tráfico criminal.¹¹ Lo que hace más falta ahora es un mecanismo internacional claro para la cooperación en el rastreo de las fuentes y líneas de suministro de armas pequeñas y livianas, especialmente de las armas que han sido descubiertas en posesión no autorizada o de los envíos asociados a las regiones en conflicto o con crisis de derechos humanos.¹² Este mecanismo clarificaría los procedimientos y reglas para la cooperación en este área políticamente sensible y establecería una preparación de capacidades y otros sistemas para facilitar los esfuerzos de marcaje y rastreo.

Durante la preparación para la Conferencia de la ONU sobre armas pequeñas, Francia y Suiza buscaron apoyo para una propuesta orientada a establecer tal mecanismo internacional de trazado para las armas pequeñas y livianas problemáticas.¹³ Apesar del gran interés y apoyo mostrado hacia sus esfuerzos, las propuestas para establecer negociaciones encaminadas a desarrollar este mecanismo fueron bloqueadas por un grupo de Estados (incluyendo China, los EE.UU. y la Liga Árabe) que se opusieron a impulsar las correspondientes negociaciones para lograr acuerdos de obligatoriedad legal en cualquier área.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Marcaje, registro y rastreo

Como acuerdo débil, el PoA recomienda que la Asamblea General de la ONU lleve a cabo un Estudio de la ONU para examinar la viabilidad de desarrollar tal instrumento (Sección IV, párrafo 1(c)).¹⁴ El borrador de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas L.47, acordado durante el Primer Comité en octubre de 2001, adopta esta recomendación y requiere que se presente el estudio en su 58ª sesión en 2003.¹⁵ Esto, al menos, mantiene el proceso vivo dentro del sistema de la ONU, aun cuando pospone la negociación seria sobre un tema que probablemente ya está “maduro” para un acuerdo internacional.

El reto inmediato es promover la aplicación de todos los compromisos relativos a este tema contenidos en el PoA, lo que debería iniciarse inmediatamente. Además, una ‘coalición internacional de Estados dispuestos’ debería acordar rápidamente su participación en un acuerdo sobre rastreo políticamente obligatorio. Esto establecería el proceso de cooperación en el rastreo y proporcionaría una valiosa experiencia en la preparación para el momento en que se pueda negociar un acuerdo internacional dentro de un marco ONU. El lanzamiento de tal acuerdo sería diplomáticamente delicado, pero el apoyo para la cooperación en el rastreo es ya probablemente suficientemente amplio y sólido para hacerlo realista.

Comercio

Estudios recientes llevados a cabo por la ONU y organizaciones no gubernamentales han mostrado que los agentes que realizan el comercio y transporte de armas desempeñan un papel significativo en el comercio ilícito de armas pequeñas. Reconociendo este hecho, el BtB defendió que alcanzar un acuerdo internacional sobre el control de los agentes de comercio y transporte de armas era uno de los retos más importantes a los que se enfrentaba la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas. Además, el BtB sostenía que cualquier acción eficaz para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas realizado por los agentes de comercio y transporte de armas requeriría un acuerdo internacional amplio, que incluiría el registro y autorización de los agentes de comercio de armas en un ámbito nacional y diversas medidas encaminadas al intercambio de información internacional y a la cooperación para su puesta en práctica. El BtB también defendió que las graves consecuencias derivadas del comercio y transporte de armas de forma no regulada hacen necesaria la adopción por parte de los Estados de una legislación extraterritorial en la misma línea que la que había sido acordada según las condiciones de los convenios internacionales para la prohibición de las armas químicas y las minas terrestres.

Con referencia específica al PoA de la Conferencia de la ONU sobre Armas Pequeñas, el BtB instó a los Estados a comprometerse en la negociación de un convenio internacional de obligatoriedad legal para el control del comercio y transporte de armas en 2003. Sin embargo, en caso de que tal acuerdo resultase imposible de alcanzar, el BtB defendía una serie de importantes medidas asociadas que facilitarían el establecimiento de un régimen internacional para el control de los agentes de comercio y transporte de armas. Éstas incluían:

- el reconocimiento explícito de que el comercio y transporte de armas no regulado es un problema que requiere ser analizado;
 - un compromiso de que, para cuando se celebre la primera Reunión Bienal de Estados en 2003, se lleve a cabo una revisión de los progresos realizados para lograr una comprensión común de la naturaleza y el alcance del problema;
 - un compromiso para desarrollar una normativa modelo para el control del comercio de armas, también para cuando se celebre la primera Reunión Bienal;
 - un acuerdo para establecer un mecanismo mediante el cual los Estados puedan aprender de la experiencia de otros en el control del comercio de armas; y
 - un compromiso para proporcionar ayuda a aquellos países que deseen tomar acción en este área.
-

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Comercio

Finalmente, el BtB sostuvo que, para que estas medidas sean verdaderamente eficaces para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas convencionales, deberán estar apoyadas por un control eficaz de las exportaciones de armas (por ejemplo, a través de un control y supervisión eficaz del uso final y un acuerdo sobre los criterios estrictos que gobiernen las exportaciones de armas pequeñas y livianas, en base a las responsabilidades existentes en los Estados bajo la ley internacional).

El PoA reconoce que el comercio de armas es un problema internacional que requiere una solución internacional. La principal referencia al control de armas en la Sección II, párrafo 14, requiere que los Estados: “Desarrollen la legislación nacional o los procedimientos administrativos adecuados que regulen las actividades de quienes se dediquen al comercio de armas pequeñas y livianas. Esta legislación o estos procedimientos deberán incluir medidas tales como el registro de los comerciantes, la autorización de las transacciones comerciales, así como las sanciones apropiadas para todas las actividades comerciales ilícitas realizadas bajo la jurisdicción y el control del Estado.”¹⁶ Estos compromisos son similares en su alcance a los establecidos en el Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego, si bien son algo más robustos que éstos.¹⁷ El Protocolo sobre Armas de Fuego simplemente pide a los Estados que consideren la adopción de tales medidas, mientras que el PoA afirma que los Estados deberán adoptar medidas tales como el registro y la autorización. Esta declaración más concreta sugiere que el compromiso de la comunidad gubernamental internacional en este campo se está fortaleciendo.

El PoA contiene también una referencia, en la Sección II, párrafo 39, a la necesidad “de desarrollar una comprensión común de los temas básicos y del alcance de los problemas relacionados con el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas.”¹⁸ No obstante, a la vista del considerable volumen de información que existe actualmente en relación con el comercio y transporte de armas, parece razonable pensar que este proceso podría completarse bastante rápido y esa comprensión común podría estar articulada para cuando se celebre la primera Reunión Bienal. Resulta alentadora la mención recolección en la Sección final del PoA, Sección IV, párrafo 1(d), en la que los Estados se comprometen a “considerar esfuerzos adicionales para reforzar la cooperación internacional encaminada a prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas.”¹⁹ Si bien esto adolece de un instrumento obligatorio para controlar el comercio y transporte de armas, deja el camino abierto para que los Estados persigan tal iniciativa. De hecho, si todos esos Estados que se comprometen a emprender acciones en este área (como los Estados Miembros de la UE), aplican las medidas de registro y autorización perfiladas en el PoA, cabe esperar que, para cuando se celebre la Conferencia de Revisión en 2006, se habrá generado suficiente impulso para el desarrollo de un acuerdo internacional. Con el fin de facilitar este proceso, aquellos Estados que tengan experiencia en el desarrollo y refuerzo de la legislación en este área, deberán proporcionar ayuda y consejo a aquellos que deseen actuar de la misma manera.

Controles de autorización y uso final

El desarrollo de controles nacionales, regionales e internacionales sobre la autorización de exportaciones y el uso final de las armas pequeñas y livianas es un elemento crucial para asegurarse de que este comercio permanezca bajo control gubernamental y no se desvíe hacia mercados o usuarios finales ilícitos. La Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas proporcionó una importante oportunidad para desarrollar tales controles, basándose en los acuerdos contenidos en el Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego, así como en otras medidas internacionales y regionales, como las contenidas en el Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y livianas y las adoptadas por los Estados Miembros del Acuerdo de Wassenaar. El BtB instó a que el PoA incluyese un compromiso para desarrollar y elaborar normativas modelo sobre autorizaciones y buenas prácticas en la

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Controles de autorización y uso final

certificación y supervisión del uso final, idealmente para cuando se celebre la primera Reunión Bienal de Estados y, como muy tarde, para la Conferencia de Revisión de 2006. El BtB recomendó que estas normativas modelo deberían basarse en las mejores prácticas nacionales, así como en aquellas desarrolladas y acordadas a nivel regional, específicamente los Reglamentos Modelo adoptados por la Organización de Estados Americanos (OEA). El BtB, además, recomendó que estas normativas modelo incluyesen procedimientos detallados de certificación para la exportación e importación de armas de fuego y munición, tanto en lo que se refiere a las autorizaciones como a los compromisos de uso final. La información necesaria para cada proceso se resume en la tabla siguiente.

	Licencia / autorización Uso final	
Lugar y fecha de emisión de la licencia	✓	
Fecha de caducidad	✓	
Nombre del exportador; país de exportación	✓	✓
Detalles de los consignatarios intermedio y final	✓	✓
Modos de transporte	✓	✓
País de importación	✓	✓
Destinatario final	✓	✓
Descripción y cantidad de armas de fuego, piezas, componentes y munición	✓	✓
Descripción del uso final	✓	✓
Relación de usos finales prohibidos	✓	✓
Requisito de no reexportación sin autorización previa	✓	

El BtB, además, instó a que estos controles de transferencias y usos finales deberían aplicarse a toda clase de armas pequeñas y livianas, así como ampliarse a las transferencias entre Estados, basándose en los acuerdos sobre el comercio de armas de fuego contenidos en el Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego. El BtB recomendó que en aquellos casos en los que se descubra un desvío o un uso ilícito de armas pequeñas y livianas, los Estados deberán considerar seriamente el cese de cualquier exportación posterior de equipos militares y de seguridad hasta que se analicen los factores relacionados con ese desvío o uso ilícito.

El PoA final contiene una serie de medidas para regular el comercio de armas pequeñas y livianas. La sección II, párrafo 11, establece que los Estados deberán: "...establecer o mantener un sistema nacional eficaz de concesión de licencias o autorizaciones de exportación e importación, así como medidas sobre el tránsito internacional, para la transferencia de todo las armas pequeñas y livianas, con el objetivo de combatir el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas."²⁰ Además, en la Sección II, párrafo 12, los Estados se comprometen a "elaborar ... las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para asegurar el control eficaz de las transferencias de armas pequeñas y livianas, incluyendo el uso de certificados autenticados de usuario final, y medidas eficaces legales y de cumplimiento."²¹ Si bien este párrafo establece tareas importantes para los Estados, es preciso desarrollar más específicamente lo que se entiende por leyes y reglamentos adecuados, así como detallar el tipo de información que debe ser incluida en los procedimientos de concesión de licencias y autorizaciones. Un consenso internacional sobre el tipo, la calidad y la cantidad de información que se debe proporcionar para las licencias y autorizaciones ayudaría no sólo al desarrollo de futuros acuerdos de obligatoriedad legal sobre temas tales como el rastreo, sino que también mejoraría los controles sobre el comercio legal

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Controles de autorización y uso final

de armas pequeñas y livianas y reduciría la probabilidad de que las armas pequeñas y livianas se desviasen o se utilizaran para fines contrarios a aquellos para los que se emitió la licencia. El desarrollo de tales controles deberá ser una prioridad para las Reuniones Bienales de Estados.

Los desarrollos mencionados serán bienvenidos. Sin embargo, el PoA contiene una deficiencia importante que se detalla en la Sección II, párrafo 13. Aquí se indica que los Estados deberán “hacer los máximos esfuerzos, de acuerdo con las leyes y prácticas nacionales, sin perjuicio del derecho de los Estados a la reexportación de armas pequeñas y livianas que haya sido importado previamente, para notificarlo al Estado exportador original, según sus acuerdos bilaterales antes de la posterior transferencia de esas armas.”²² No está claro de dónde procede “el derecho de los Estados a la reexportación de armas pequeñas y livianas”. Diversos fabricantes importantes prohíben específicamente la reexportación sin la autorización previa del Estado exportador original. Además, este requisito está en línea con las buenas prácticas y los procedimientos especificados en la relación indicativa de garantías de uso final que se incluye en el Acuerdo de Wassenaar. Se espera que se pueda desarrollar una norma que prohíba “la reexportación sin consentimiento” antes de la Conferencia de Revisión de 2006, y que se reafirme durante la misma.

Por último, la Sección II, párrafo 27, del PoA incluye la referencia de desarrollar medidas regionales y subregionales apropiadas para reforzar el intercambio de información y la cooperación aduanera transfronteriza con el fin de combatir el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas a través de las fronteras. El BtB estima que se debería trabajar ahora sobre ello para incluir medidas orientadas al intercambio de información sobre el riesgo de desvío o uso ilícito de armas pequeñas y livianas. Se tiene la esperanza de que será posible establecer una norma que fomente el intercambio de información, consultas y aprobaciones previas a la reexportación para cuando se celebre la Conferencia de Revisión de 2006.

Aunque fue imposible llegar a un acuerdo sobre la elaboración de normas en estas áreas en el propio PoA, el documento, por lo menos, proporciona la base para el establecimiento de un foro que pueda ser capaz de identificar y elaborar buenas prácticas internacionales. Posteriormente, éste deberá proporcionar una base para la elaboración de reglamentos modelo y para el establecimiento de un instrumento internacional que regule la fabricación, autorización y uso final de las armas pequeñas y livianas. Sólo a través de esta armonización de medidas en el ámbito internacional podrán tener éxito los esfuerzos preventivos necesarios en este área para detener la proliferación y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas.

Fabricación y producción bajo licencia en el exterior

La disponibilidad de unos sistemas completos y estrictos en su cumplimiento para controlar la fabricación de armas pequeñas y livianas constituye un elemento crucial para combatir el comercio ilícito. Un elemento cada vez más importante de la fabricación de armas pequeñas y livianas es la producción bajo licencia en el exterior – el sistema por el cual una compañía permite y capacita a una segunda compañía de otro país a fabricar sus productos bajo licencia. La producción bajo licencia – y la consiguiente transferencia de tecnología y capacidad de producción de armas – se ha convertido en un factor muy importante asociado al continuo aumento del número de compañías y países que fabrican armas pequeñas y livianas. En la actualidad, es un factor inadecuadamente controlado en muchos países.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Fabricación y producción bajo licencia en el exterior

El BtB instó a los gobiernos a que se comprometieran, a través del PoA, a desarrollar mecanismos reguladores que analicen de forma apropiada las tendencias actuales en la fabricación de armas pequeñas y livianas y comiencen a controlar la producción bajo licencia. El BtB recomendó que el PoA incluyese lo siguiente:

- Reconocimiento de que una regulación inadecuada de los acuerdos de producción bajo licencia contribuye a la proliferación y al uso ilícito de las armas pequeñas y livianas y constituye un problema que debe ser abordado de forma urgente por la comunidad internacional;
- En el ámbito nacional, los Estados deberán incluir mecanismos de control que requieran una autorización previa, a las compañías que deseen establecer instalaciones de producción bajo licencia en el exterior. Los criterios para conceder esta autorización y los sistemas de control del uso final serán tan estrictos como los que se apliquen a las exportaciones directas de armas pequeñas y livianas; y
- Un compromiso por parte de los Estados para revisar, en la primera Reunión Bienal, los diferentes enfoques nacionales aplicados al control de la producción bajo licencia, con el objetivo de establecer unas prácticas adecuadas y desarrollar unos controles eficaces en los ámbitos nacional, regional e internacional.

Desgraciadamente, el fracaso de la comunidad gubernamental internacional en su conjunto en reconocer los peligros resultantes de la proliferación y el control inadecuado de las armas pequeñas y livianas a través de la producción bajo licencia se refleja en el PoA final, que no contiene ninguna referencia específica al control de los acuerdos de producción bajo licencia.

Sin embargo, hay secciones del PoA que tratan sobre la fabricación ilícita y que podrían ser aplicadas o adaptadas para contribuir al control de los acuerdos de producción bajo licencia. La sección II, párrafo 2, pide a los Estados que elaboren “las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control eficaz de la producción... exportación, importación, tránsito o transferencia posterior de [armas pequeñas y livianas]”²³, con el fin de prevenir la fabricación no autorizada y el tráfico ilícito de estas armas. Además, en la Sección II, párrafo 3, se pide que los Estados “se aseguren de que quienes estén involucrados en tales actividades [ilícitas] puedan ser perseguidos según los códigos penales nacionales apropiados.”²⁴ Asimismo, la Sección II, párrafo 9, pide a los Estados que se aseguren de “mantener archivos amplios y precisos, durante el máximo tiempo posible, relativos a la fabricación, tenencia y transferencia de armas pequeñas y livianas bajo su jurisdicción.”²⁵

Estos párrafos suponen unas medidas importantes y son cruciales para que cada Estado ejerza un control eficaz de la fabricación de armas pequeñas y livianas, constituyendo, además, una base sólida en la que se pueden basar ulteriores controles nacionales e internacionales. Estos controles deberán aplicarse a todas las formas de fabricación de armas pequeñas y livianas, incluyendo la producción bajo licencia en el exterior. La aplicación de dichos controles a la producción bajo licencia en el exterior, junto con un proceso de futuras consultas, intercambio de información y desarrollo de prácticas adecuadas, proporciona a los Estados un marco sólido para analizar las tendencias actuales en la fabricación de armas pequeñas y livianas.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Mejora de los controles sobre las transferencias legales

Existe una gran evidencia de que muchas de las armas que circulan en el mercado ilícito eran originalmente armas transferidas legalmente o autorizadas por un gobierno. Así pues, un elemento esencial de los esfuerzos para combatir el tráfico ilícito debe ser el control del llamado comercio legal con el fin de prevenir el desvío hacia usuarios finales no autorizados. Algunos gobiernos han definido de forma restrictiva el comercio ilícito como aquellas transacciones internacionales que no están autorizadas por alguno o por ninguno de los Estados involucrados en las transferencias. Aunque tales transferencias son claramente ilícitas, la Comisión de Desarme de la ONU (UNDC) articuló una definición global más amplia del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas, definiendo el comercio ilícito de armas como "...el comercio internacional de armas convencionales que es contrario a las leyes de los Estados y/o a la ley internacional."²⁶

La ley internacional especifica varias prohibiciones directas en las transferencias de armas. Éstas pueden adoptar la forma de embargos de armas y sanciones comerciales de la ONU, que imponen una prohibición a la exportación de algunas o todas las categorías de armas a determinados usuarios finales, o bien controles sobre tipos específicos de armas cuyos efectos se consideran inhumanos o excesivamente dañinos. La ley internacional, asimismo, limita la libertad de los Estados a autorizar transferencias con restricciones que dependen principalmente del uso que se haga de las armas. Según esto, los Estados no deben transferir armas si tienen conocimiento de que éstas podrían ser usadas para violar los siguientes principios: la prohibición sobre la amenaza o el uso de la fuerza; la no intervención en los asuntos internos de otros Estados; la prevención del terrorismo; la ley humanitaria internacional; la ley y las normas sobre los derechos humanos; y la prevención del genocidio.

El BtB pidió a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas que detallase más cada uno de los principios de la ley internacional anteriores, con el objetivo de alcanzar una comprensión común entre todos los Estados Partes de las consecuencias de estos principios para la regulación de las transferencias de armas pequeñas y livianas. El BtB, además, pidió a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas que acordase un amplio conjunto de medidas legales, administrativas y prácticas para asegurarse de que las normas y pautas elaboradas sean rigurosamente respetadas por todos los Estados.

Afin de asegurar una aplicación coherente y un desarrollo progresivo de las normas y pautas citadas y de las medidas legales y administrativas asociadas, el BtB recomendó que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas acordase del establecimiento de un mecanismo internacional con la finalidad de llevar a cabo una revisión anual de la aplicación de las normas y pautas, basándose en la información sobre transferencias de armas pequeñas y livianas proporcionada por todos los Estados Partes. Además, el BtB defendió que el desarrollo progresivo de las normas y pautas internacionales elaboradas debería incluirse en la Conferencia de Revisión, que debería también explorar el desarrollo de un acuerdo internacional de obligatoriedad legal sobre la regulación de las armas pequeñas y livianas.

Aunque la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas no pudo acordar el establecimiento de un conjunto de criterios de exportación aceptados internacionalmente, el PoA contiene una referencia específica a los criterios de exportación, vinculándolos a la ley internacional. En la Sección II, párrafo 11, se pide a los Estados: "Evaluar las solicitudes de autorización de exportación de acuerdo con normas y procedimientos nacionales estrictos que cubran todas las armas pequeñas y sean consecuentes con las responsabilidades de los Estados según la ley internacional pertinente, teniendo en cuenta, en particular, el riesgo de desvío de estas armas hacia el comercio ilegal."²⁷

Éste es un importante compromiso sobre el que se debería trabajar ahora. La comunidad internacional, por consiguiente, debería desarrollar ahora un proceso mediante el cual los

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Mejora de los controles sobre las transferencias legales

Estados puedan alcanzar una comprensión común de cuáles son sus “responsabilidades según la ley internacional pertinente” con respecto al comercio de armas pequeñas y livianas.

Asimismo, este proceso podría examinar la viabilidad de desarrollar un acuerdo internacional de obligatoriedad legal sobre la regulación de las transferencias de armas pequeñas y livianas, basado en las normas legales internacionales aplicables. Durante el proceso preparatorio de la ONU, un grupo de ONGs liderado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, trabajando con abogados internacionales y apoyado por una comisión de 19 galardonados con el Premio Nobel de la Paz, lanzó un proyecto de Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas que intenta codificar las obligaciones de los Estados según la ley internacional con respecto a las transferencias de armas convencionales.²⁸ Este marco podría utilizarse en el desarrollo de un acuerdo internacional de obligatoriedad legal.

Finalmente, una área muy importante en la que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas sí alcanzó un acuerdo fue la referente a los embargos de armas ordenados por el Consejo de Seguridad de la ONU. Tanto en la sección nacional como en la internacional del PoA, hay peticiones explícitas a los Estados para que cooperen en la aplicación de los embargos de armas del UNSC. La sección II, párrafo 15, declara que los Estados se deberán comprometer a “tomar las medidas apropiadas, incluyendo todos los medios legales o administrativos, contra cualquier actividad que viole un embargo de armas del Consejo de Seguridad de la ONU.”²⁹ Aunque estas declaraciones no dejan ningún lugar a ambigüedades, la comunidad internacional debe asegurarse ahora de que se cumplen totalmente y de que quienes violen tales embargos serán debidamente sancionados.

Intercambio de información y transparencia

Muchas de las medidas contempladas en el PoA se podrían beneficiar de un intercambio de información regular y coordinado. Sin embargo, el tema del intercambio de información y la transparencia en el control de armas es un asunto en el que los Estados difícilmente son capaces de ponerse de acuerdo en el contexto de la ONU y continuó siendo polémico a lo largo de la conferencia – los EE.UU., China y la Liga Árabe se encontraban entre los que se opusieron a la inclusión de cualquier mención específica a medidas de transparencia.

Aun reconociendo la dificultad de llegar a acuerdos multilaterales sobre el intercambio de información, el BtB consideró que los procesos sistemáticos de intercambio de información y consultas eran un componente crítico para lograr un PoA satisfactorio y recomendó su inclusión. Por lo tanto, el BtB abogó por mejorar el intercambio de información y la transparencia en prácticamente todas las áreas cubiertas por el PoA. Defendió que se aplicasen mecanismos para mejorar el intercambio de información confidencial entre los gobiernos y para promover la cooperación en temas tales como: la lucha contra el tráfico ilícito; el marcaje y rastreo; el control de las transferencias legales para prevenir el desvío, los flujos desestabilizantes, o el uso ilícito; la seguridad de los stocks y la recolección y destrucción de armas pequeñas y livianas. El BtB propuso además la mejora de la facilitación de información pública.

Estas áreas actualmente identificadas se caracterizan por su carácter excesivamente secreto que limita el potencial de cooperación entre todos los actores de la sociedad (gobierno, parlamento, ONGs, industria y ciudadanos) así como entre los gobiernos. El BtB, por ejemplo, defendió que el alcance del Registro de Armas Convencionales de la ONU debe ampliarse para incluir al menos armas tales como los lanzadores de cohetes y de granadas, los morteros ligeros, las ametralladoras pesadas y los misiles lanzados sobre el hombro. Además, se deberían desarrollar acuerdos internacionales específicos sobre transparencia para las armas pequeñas, fomentando el intercambio sistemático de información en materias tales como leyes, políticas y medidas. El BtB aprobó incluir el fomento explícito de acuerdos regionales e internacionales relativos al intercambio de información y la mejora de la transparencia sobre las armas pequeñas y livianas.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Intercambio de información y transparencia

En el evento, sin embargo, las medidas de transparencia se debilitaron considerablemente o se eliminaron completamente en el documento final. El preámbulo, párrafo 16, del primer borrador del PoA³⁰, estableció que “el aumento de la franqueza y transparencia y la mejora del intercambio de información ... contribuirían significativamente a la construcción de la confianza y a la seguridad entre los Estados, incluyendo una mejor comprensión del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas.”³¹ Además, la Sección II, párrafo 26, pedía a los Estados que “hagan pública o entreguen a las organizaciones regionales e internacionales pertinentes, la información pertinente” relativa a la fabricación, comercio y transporte de armas pequeñas y livianas.³²

Sin embargo, ninguna de estas medidas permaneció intacta. En el documento final no se incluye ninguna mención al intercambio de información y transparencia en el preámbulo. No se menciona en ningún detalle hasta la Sección III, párrafo 1, que indica que: “los Estados requieren una estrecha cooperación internacional para prevenir, combatir y erradicar este comercio ilícito.”³³ Además, muchas medidas han sido calificadas voluntariamente ‘según se consideren adecuadas’, o se han dejado suficientemente vagas. Por ejemplo, se pide al Departamento de la ONU para Asuntos de Desarme (UN DDA) que recopile y haga circular “los datos y la información proporcionada por los Estados de forma voluntaria” (Sección II, párrafo 33)³⁴. Sin embargo, la experiencia demuestra que es poco probable que esto estimule un mayor intercambio de información. A menos que los Estados sistematicen qué información desean que se proporcione regularmente, es probable que el intercambio de información continúe siendo limitado y ad-hoc. En la correspondiente sección del PoA, el UN DDA cuenta con escasa autorización para recordar y alentar a los estados que proporcionen información útil. Además, el UN DDA sólo dispone de recursos limitados para gestionar y promover este intercambio de información, y el PoA pide que este papel sea desempeñado ‘dentro de los recursos existentes’.

Sin un proceso sistemático de intercambio de información y consultas es difícil imaginar cómo se pueden aplicar de forma eficaz algunas de las demás medidas incluidas en el PoA. Por ejemplo, la implantación de sistemas marcate y rastreo que permitan a los gobiernos rastrear las fuentes de procedencia de las armas ilícitas. También es difícil imaginar cómo podrán las agencias de coordinación nacionales y los puntos de contacto nacionales (actuando de enlace entre los Estados) mejorar la situación en muchos países afectados sin un intercambio de experiencia e información. No obstante, en ausencia de tales acuerdos, los Estados deberían, como mínimo, proporcionar información al UN DDA y animar a otros a hacer lo mismo, reforzando y apoyando medidas para compartir de información a través de los correspondientes acuerdos regionales o multilaterales.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Recolección de armas

La importancia que tienen los programas de recolección y destrucción de armas para retirar el armas pequeñas y livianas “excedentes” de situaciones de posconflicto y de sociedades en paz, y combatir así el reciclaje y uso ilícito de estas armas, fue resaltada a lo largo de la Conferencia de la ONU sobre Armas Pequeñas. El BtB hizo una serie de recomendaciones para lograr unas buenas prácticas en el desarrollo y aplicación de los programas de recolección de armas. En el centro de ellas se encuentra la premisa de que para animar a los civiles y a los excombatientes a dejar sus armas es necesario analizar en profundidad los factores que gobiernan la demanda de armas pequeñas y livianas. Por consiguiente, el respeto de los derechos humanos, la existencia de una paz estable y la capacidad de los gobiernos para garantizar la seguridad de la población civil serán requisitos previos importantes para cualquier programa de recolección de armas que pretenda tener éxito. Además de esto, el BtB defendió que la retirada de armas de la sociedad debe estar reforzada por:

- una legislación apropiada que limite el acceso de la población civil a las armas pequeñas y livianas;
- unos controles eficaces de los stocks gubernamentales para prevenir la salida hacia el mercado ilícito;
- unas medidas legales y operativas (incluyendo controles aduaneros y fronterizos mejorados) para bloquear nuevos suministros de armas ilícitas.

La posibilidad de proporcionar recompensas a las comunidades que entreguen armas ilícitas y la importancia fundamental de asegurar la destrucción rápida de todo las armas pequeñas y livianas recogidas fue también resaltada.

Las recomendaciones del BtB para el PoA de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas defendieron el reconocimiento explícito del papel que desempeña la recolección de armas en la construcción de la paz tras un conflicto y en la lucha contra el crimen violento, y pidieron a los Estados un compromiso claro para promover y apoyar la recolección de armas en las regiones de posconflicto y en las regiones en las que la proliferación de armas pequeñas y livianas supone un problema. Se instó además a los Estados a que acordasen intercambiar información y trabajar basándose en las mejores prácticas en la recolección de armas, así como identificar y facilitar ayuda técnica y financiera para la aplicación de tales iniciativas.

El PoA contiene un compromiso voluntario para entregar sobre armas pequeñas y livianas incautadas o destruidas a las organizaciones regionales e internacionales pertinentes, en la Sección II, párrafo 23³⁵, mientras que en la Sección III, párrafo 14, insta a que los Estados “que estén en condiciones de hacerlo, deberán proporcionar ayuda para la destrucción o para cualquier otra forma de eliminación responsable de las armas pequeñas y livianas de stocks excedentes o que no estén marcadas o bien lo estén de forma inadecuada”.³⁶ La importancia de los programas de recolección de armas como herramientas para reducir los niveles de armas pequeñas ilícitas en circulación no se reconoce explícitamente, aunque en la Sección II, párrafo 20, se insta a la destrucción pública de las armas excedentes y a la entrega voluntaria de las armas pequeñas y livianas en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.³⁷ Aparte de esto, la debilidad más crítica reside en que no hay ningún compromiso claro por parte de los Estados para garantizar que las armas pequeñas y livianas incautadas o recolectadas son destruidas, existiendo la posibilidad de que “otra forma de eliminación o uso” pueda ser “oficialmente autorizada” (Sección II, párrafo 16).³⁸ La “recolección, el control, el almacenamiento y la destrucción eficaces de armas pequeñas” se plantean en el contexto de los programas de desarme, desmovilización y reintegración, en la Sección II, párrafo 21, si bien la posibilidad de “otra forma de eliminación o uso” se sugiere nuevamente.³⁹

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Recolección de armas

Aunque el PoA aprueba y fomenta la recolección de armas, no va más allá de esto ya que no recomienda o establece ningún programa o mecanismo específico para promover su aplicación. Ésta fue tal vez una oportunidad perdida, y este tema debe ser considerado prioritario en el proceso de seguimiento. Aunque fueron resaltadas durante las ceremonias del día de apertura por los gobiernos de Holanda, el Reino Unido, Brasil y Malí, entre otros, la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas fue incapaz de analizar algunos de los factores más importantes que gobiernan la demanda de armas pequeñas y livianas ilícito y adoleció de un compromiso inequívoco para destruir las armas pequeñas y livianas incautadas y recogidas. Sin embargo, el papel de los programas de recolección de armas en los entornos de posconflicto y en el contexto de los programas de desarme, desmovilización y reintegración es claramente reconocido. Los Estados deberán continuar trabajando en esto, asegurándose de que todas las misiones regionales futuras de mantenimiento de la paz y programas de desmovilización de la ONU y de otros actores internacionales incluyan, como un elemento central, la recolección y destrucción de armas. Además, aunque el PoA pueda permitir el reciclaje de las armas pequeñas y livianas incautadas, y excedentes, todos los Estados que lleven a cabo estos programas deberán asegurarse de establecer una norma de destrucción basada en la práctica.

Destrucción de armas y reducción de stocks de armas excedentes

Las medidas para reducir los stocks 'excedentes' de armas pequeñas y livianas, incluyendo la munición, se consideran una parte esencial de cualquier programa de acción eficaz para prevenir y reducir el tráfico ilícito y la proliferación y uso ilícito de las armas pequeñas. Estrechamente ligados a esto se encuentran los programas para promover la destrucción de las armas confiscadas o excedentes. En este contexto, se consideran armas 'excedentes' las armas pequeñas y livianas en condiciones de uso o inservibles que se mantienen como existencias por parte de fuerzas militares o policiales u otros cuerpos similares y exceden de las requeridas, o las armas ilícitas que han sido incautadas o confiscadas.

El BtB propuso que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas estableciera una norma de destrucción de las armas pequeñas y livianas que ya no se considerasen necesario y que los Estados lleven a cabo una retirada responsable y expeditiva de las armas pequeñas y livianas excedentes, normalmente a través de su destrucción. Además, el BtB instó también a los Estados a acordar que las transferencias de armas pequeñas y livianas deben incluir acuerdos sobre la retirada y la destrucción de las armas que resulten excedentes por la transferencia, y propuso el desarrollo de mecanismos regionales e internacionales para mejorar la cooperación y proporcionar ayuda para la destrucción de las armas pequeñas y livianas confiscadas y excedentes.

El PoA incluye importantes compromisos a este respecto. La sección II, párrafo 18, compromete a los Estados "a revisar regularmente... los stocks de armas pequeñas y livianas que posean las fuerzas armadas, la policía y otros cuerpos autorizados, y a asegurarse de que aquellos stocks que sean declarados excedentes de las necesidades por parte de las autoridades competentes nacionales, sean claramente identificados" y, además, que "se establezcan y se apliquen programas para la retirada responsable, preferentemente mediante su destrucción, de tales stocks y se protejan adecuadamente dichos stocks hasta su retirada."⁴⁰

También afirma que esas armas pequeñas y livianas deberán destruirse, teniendo en cuenta los métodos de destrucción reconocidos internacionalmente (Sección II, párrafo 19).⁴¹ El PoA, asimismo, "insta, cuando ello se considere necesario, a la destrucción pública de las armas excedentes," incluyendo las "situaciones de conflicto y posconflicto" (Sección II, párrafo 20).⁴² Además, la Sección III, párrafo 14, señala que: "Bajo petición, los Estados y las organizaciones internacionales o regionales apropiadas que estén en condiciones de hacerlo, deberán proporcionar ayuda en la destrucción o cualquier otra forma de retirada responsable

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Destrucción de armas y reducción de stocks de armas excedentes

de los stocks excedentes o de las armas pequeñas y livianas no marcate o inadecuadamente marcate.”⁴³

La Unión Europea, entre otras organizaciones, intentó incluir en el PoA algunos criterios ilustrativos para que fueran tenidos en cuenta por las autoridades nacionales pertinentes a la hora de determinar si los stocks son excedentes a las necesidades. Sin embargo, esta propuesta resultó inaceptable para varios países que eran sensibles a cualquier aspecto que pudiera implicar que tal determinación no fuera un asunto que solamente los gobiernos nacionales pudieran decidir individualmente, en función de su propias situaciones. No obstante, el PoA establece pautas y normas internacionales claras sobre las que se puede trabajar. El reto ahora es traducir tales pautas y normas a los programas que facilitarán los medios para su aplicación nacional y regional eficaz. En la práctica, muchas fuerzas armadas actúan de forma poco profesional en el enfoque que dan a sus excedentes de armas y no tienen claro si las armas más viejas son excedentes o deben ser mantenidas en reserva. Se necesitan programas para fomentar una identificación responsable y realista de los excedentes. Además, todavía hay un largo camino que recorrer en el desarrollo de programas regionales e internacionales de ayuda para lograr una destrucción oportuna y eficaz.

Seguridad de los stocks

La Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas confirmó la importancia de las medidas para garantizar la seguridad adecuada con el fin de prevenir la pérdida de armas pequeñas y livianas de los stocks oficiales o autorizados ocasionadas por robo, corrupción o dejadez. Las pérdidas en stocks militares o policiales, por ejemplo, son el origen de una importante cantidad de armas ilícitas o desestabilizadoras en muchos países. El BtB consideró que el intercambio de información es un requisito primordial para garantizar una seguridad eficaz de los stocks y recomendó que se establezca un proceso de intercambio de información, incluyendo la gestión práctica de los stocks.

La sección II, párrafo 17, del PoA encarga a los Estados que se aseguren de que “las fuerzas armadas, la policía o cualquier otro cuerpo autorizado a poseer armas pequeñas y livianas establezcan normas y procedimientos adecuados y detallados relativos a la gestión y seguridad de sus stocks de dichas armas.”⁴⁴ Además, detalla algunas de las medidas de seguridad que estas normas y procedimientos deben incluir, entre ellas:

- ubicaciones apropiadas de los stocks;
- medidas de seguridad física;
- control del acceso a los stocks;
- gestión de los inventarios y control contable;
- entrenamiento del personal;
- seguridad, contabilidad y control de las armas pequeñas y livianas en posesión de, o transportado por, unidades operativas o personal autorizado; y
- trámites y sanciones en caso de robo o pérdida.

Al nivel regional, el PoA también señala que se deberán tomar medidas “para promover una gestión segura y eficaz de los stocks” y “para aplicar mecanismos regionales y subregionales a este respecto, según se considere necesario” (Sección II, párrafo 29).⁴⁵ La Sección III, párrafo 6, indica asimismo que se deberá facilitar la ayuda necesaria, bajo petición, para ayudar a los Estados a garantizar una gestión segura de los stocks. Además, la Sección III, párrafo 8, señala que “Se deberán desarrollar programas regionales e internacionales para el entrenamiento especializado en la gestión y seguridad de los stocks de armas pequeñas [y], bajo petición, los Estados y las organizaciones internacionales o regionales apropiadas que se encuentren en condiciones de hacerlo, deberán apoyar estos programas... [mientras que]

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Seguridad de los stocks

las Naciones Unidas... y otras organizaciones internacionales o regionales apropiadas deberán considerar el desarrollo de la capacidad de proporcionar entrenamiento en este área.⁷⁴⁶

El PoA, por lo tanto, llega tan lejos como resultó posible para establecer normas internacionales y fomentar programas que promuevan la gestión segura de los stocks de armas pequeñas y livianas. El hecho de que fue posible alcanzar el consenso en este área sin mucha dificultad refleja un progreso sustancial: hace tan solo unos años, la gestión de los stocks de armas se consideraba generalmente un asunto interno, fuera del alcance de las negociaciones internacionales. No obstante, su aplicación eficaz requerirá importantes programas regionales e internacionales. El reto inmediato está en desarrollar éstos para que exista un progreso real, de urgente necesidad, para reducir las pérdidas procedentes de las posesiones autorizadas de armas pequeñas y livianas.

Desarme, desmovilización y reintegración

El PoA reconoce la importancia que tienen los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) eficaces en los esfuerzos de construcción y mantenimiento de la paz, en la Sección II párrafos 22, 34 y 35 y en la Sección III, párrafo 16. Si bien estas medidas resultan algo vagas, las medidas de desarme, desmovilización y reintegración contenidas en el PoA fueron, en general, muy apoyadas por las delegaciones presentes en la conferencia. En el informe del BtB sobre el impacto de las armas pequeñas en los niños se hicieron recomendaciones para aplicar programas de DDR.⁴⁷ En particular, la necesidad de considerar las necesidades especiales de los niños, especialmente las niñas, y la necesidad de desarrollar y apoyar los programas de entrenamiento en habilidades eficaces y de educación para niños excombatientes.

Apesar del apoyo dado a las medidas de DDR, surgieron varias preocupaciones. Una preocupación constante a lo largo de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas fue la cuestión de los recursos, considerada en la Sección III. El PoA no identifica recursos para el establecimiento de programas de DDR en aquellos países que carezcan de recursos para su aplicación eficaz. De hecho, en la Sección III, párrafo 16, se pide a “las organizaciones regionales e internacionales pertinentes” que apoyen “los programas apropiados” relativos a DDR “con los recursos existentes”, aunque la Sección II, párrafo 35, “insta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a considerar... la inclusión de las correspondientes medidas de [DDR] en los mandatos y presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz”⁴⁸ Aunque hasta la fecha ha habido un apoyo considerable a los programas de DDR, debido a la gran financiación y a los requisitos técnicos, el fracaso en desarrollar compromisos integrados, coordinados y completos a los niveles regional e internacional puede impedir el desarrollo y la aplicación de programas de DDR eficaces.

Otra preocupación del PoA en relación con el DDR es el énfasis en los programas para las situaciones de posconflicto, sin que haya ninguna referencia a la importancia de los programas para los periodos de paz. Muchos Estados continúan sufriendo los problemas asociados a las armas pequeñas, debido al fracaso o al fracaso parcial en aplicar programas de DDR eficaces una vez que se ha establecido un acuerdo de paz. El fracaso en aplicar estos programas o en completar la reintegración puede llevar a unos niveles altos de criminalidad armada cuando un país busca un retorno a la paz. Es necesario dirigir recursos políticos y financieros a los programas de DDR en tiempos de paz, en aquellos países en los que ha habido una DDR incompleta y hay luchas con inseguridad, violencia y crimen asociados a la disponibilidad de armas pequeñas. Por ejemplo, las medidas relativas a los programas de DDR en tiempos de paz podrían ser diseñadas y aplicadas junto con los programas de recolección y destrucción de armas que se perfilan en el PoA, con lo que la sensación de inseguridad mejoraría de forma generalizada. El PoA recoge el problema de los niños en los conflictos armados e incluye las medidas para “analizar las necesidades

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Desarme, desmovilización y reintegración

El papel de la sociedad civil

especiales de los niños afectados por los conflictos armados, en particular... su reintegración en la sociedad civil y su rehabilitación apropiada” (Sección II, párrafo 22).⁴⁹ Sin embargo, no se hace ninguna referencia específica a la importancia de analizar sus necesidades específicas, así como las de las mujeres, en los programas de DDR. Éstas deberán ser analizadas en otras ocasiones multilaterales, por ejemplo en la Sesión Especial sobre los Niños, que se trata en la Sección 4.

El proyecto BtB acentuó de forma reiterada el papel potencial y el real de la sociedad civil para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas. Sin embargo, en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, el papel de la sociedad civil, especialmente el de las organizaciones no gubernamentales, permaneció incierto hasta la reunión final del Comité Preparatorio de marzo de 2001, debido a la fuerte oposición de algunos gobiernos. Al final, las numerosas ONGs que estaban decididas a hacerse oír en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas lograron su objetivo, al menos hasta cierto punto. Además de muchos eventos paralelos de ONGs y mucho trabajo de pasillo, se dedicó una mañana, al principio de la segunda semana de la conferencia, a las presentaciones de las ONGs. Varios representantes de ONGs formaban parte también de delegaciones gubernamentales. Apesar de que podría quizá ser más importante, el documento final reconoce “la importante contribución de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales y la industria... en su ayuda a los gobiernos a prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos” (Sección I, párrafo 16).⁵⁰

Sin embargo, a pesar de las conclusiones finales que destacan la contribución potencial de la sociedad civil para combatir los problemas asociados las armas pequeñas y livianas, el PoA sigue estando muy orientado hacia los Estados. El Preámbulo señala: “los Gobiernos asumen la responsabilidad principal de prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos” (Sección I, párrafo 13).⁵¹ Aunque se insta a los Estados a “facilitar la cooperación apropiada de la sociedad civil en las actividades” (Sección II, párrafo 40)⁵² y “comprometerse a cooperar y a asegurar la coordinación, complementariedad y sinergia en los esfuerzos” (Sección III, párrafo 2)⁵³ para abordar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas, hay poca definición acerca de cómo debe implicarse la sociedad civil en la aplicación real del PoA a nivel nacional, regional o global. Por consiguiente, mientras que en la Sección IV, párrafo 2(c), se insta a las ONGs y a la sociedad civil “comprometerse, según se considere oportuno, en todos los aspectos de los esfuerzos internacionales, regionales, subregionales y nacionales para aplicar ... el PoA”⁵⁴, la única área clara en la que la sociedad civil y las ONGs tienen un papel concreto es en el desarrollo y apoyo de “investigaciones orientadas hacia la acción, con la finalidad de facilitar una mayor conciencia y una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de los problemas” (Sección III, párrafo 18).⁵⁵ A la vista de la deficiencia del PoA y del importante papel a desempeñar por la sociedad civil, la sección 4 de este informe identifica algunas maneras en las que las actividades de la sociedad civil pueden integrarse más profundamente en los esfuerzos de los Estados para controlar las armas pequeñas y livianas.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Iniciativas regionales

El BtB reconoció la complejidad de la tarea de asegurar que el PoA de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas complementa y refuerce el variado conjunto de iniciativas regionales existentes. No obstante, el BtB defendió que éste era un aspecto crucial del PoA internacional y, a través del estudio de diversos acuerdos regionales y subregionales, hizo una serie de recomendaciones acerca de cómo podría el PoA tanto apoyar como obtener enseñanzas de las iniciativas existentes.

Esfuerzos regionales apoyados por el PoA de la ONU

Un aspecto que podría ser aplicado a partir de la experiencia de la OEA en particular – pero que también es aplicable en muchos otros contextos – es el hecho de que el PoA de la ONU apoye y fomente la ratificación y la aplicación de instrumentos regionales de obligatoriedad legal para controlar las armas pequeñas y livianas. Es alentador que el PoA inste a que a nivel regional se lleven a cabo “negociaciones... con el objetivo de concretar los instrumentos de obligatoriedad legal pertinentes, dirigidos a prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos y, donde ya existan, ratificarlos y aplicarlos completamente (Sección II, párrafo 25).”⁵⁶

Además, el BtB instó a que se consiga un compromiso substancial para proporcionar ayuda técnica y financiera para la aplicación de iniciativas regionales. A este respecto, el PoA no pide explícitamente a los Estados que proporcionen ayuda específica para aplicar compromisos regionales, aunque se han realizado una serie de declaraciones de apoyo que deberían ayudar en este sentido. Por ejemplo, el PoA pide que los Estados y las organizaciones regionales e internacionales “consideren proporcionar ayuda a los Estados interesados... en construir capacidades” en una serie de áreas principalmente “con el objetivo de facilitar la aplicación del PoA (Sección III, párrafo 6).”⁵⁷

Además, se insta a los Estados y a las organizaciones internacionales y regionales a “cooperar, desarrollar y fortalecer las relaciones de asociación para compartir recursos e información referente al comercio ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos (Sección III, párrafo 5).”⁵⁸ En consecuencia, éstas y otras medidas para la asignación de la ayuda, si se aplican totalmente, tendrán el efecto de facilitar y fomentar la aplicación de iniciativas regionales sobre armas pequeñas y livianas.

Información de los esfuerzos regionales al PoA de la ONU

A la vez que trató de indicar las maneras en que el PoA de la ONU podría apoyar los esfuerzos para abordar la proliferación de armas pequeñas y livianas en las regiones, el BtB también intentó sacar provecho de las experiencias regionales para informar del alcance y desarrollo de los compromisos internacionales. A este respecto, la armonización de los procedimientos de autorización (según se especifica en la Convención de la OEA)⁵⁹ debe ser considerada un aspecto que incide en los esfuerzos para abordar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas. Sin embargo, aunque el PoA pide el establecimiento de “leyes, reglamentos y procedimientos administrativos para ejercer un control eficaz sobre la producción de armas pequeñas y livianas... y sobre la exportación, importación, tránsito o transferencia posterior de tales armas” (Sección II, párrafo 2),⁶⁰ también es cierto que no menciona la necesidad de convergencia o armonización en dichas áreas o la posibilidad de desarrollar normativas modelo.

Sección 1: Revisión de la Conferencia sobre las Armas pequeñas y el Programa de Acción de la ONU

Iniciativas regionales

Una de las áreas de más prolongado debate con anterioridad a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas fue la relativa al tema de los criterios para la exportación de armas pequeñas y livianas. El Código de Conducta sobre Exportaciones de Armas de la UE proporciona el ejemplo más completo de acuerdo regional en este área, con criterios elaborados, mecanismos de consulta y un proceso de revisión anual. Si hubiera existido voluntad política entre los Estados, el Código de la UE podría haber sido un modelo útil en el que basar un acuerdo internacional. Dado que algunos Estados defendieron que el enfoque hecho en el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas negaba la necesidad de examinar este tema, el hecho de que el PoA considere el tema de los controles sobre las exportaciones de armas pequeñas y livianas representa un logro en sí mismo. No obstante, el compromiso de “evaluar las solicitudes de autorización de exportación de acuerdo con normativas y procedimientos nacionales estrictos ... consecuentes con las responsabilidades existentes de los Estados bajo la ley internacional pertinente” (Sección II, párrafo 11) representa un punto de arranque para el desarrollo de controles internacionales en este área, en la que los Estados deberán tratar de trabajar.⁶¹

Un aspecto importante de la Moratoria sobre la Importación, Exportación y Fabricación de Armas Ligeras de ECOWAS y el proceso PCASED asociado es el reconocimiento explícito de cómo la inseguridad y la proliferación de armas pequeñas y livianas entorpecen el desarrollo.⁶² Resulta, por lo tanto, alentador observar que el preámbulo del PoA reconoce el papel que la pobreza y el subdesarrollo pueden desempeñar para alimentar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas, y que esto mismo se desarrolla en la Sección III, párrafo 17, en la que se insta a los Estados a “hacer mayores esfuerzos para analizar problemas relacionados con el desarrollo humano sostenible.”⁶³ Además, el PoA aprueba explícitamente y recomienda el enfoque del ECOWAS, pidiendo el “fortalecimiento y establecimiento ... de moratorias o iniciativas similares en las regiones o subregiones afectadas, sobre la transferencia y fabricación de armas pequeñas y livianas... y respetar tales moratorias... y cooperar en su aplicación con los Estados involucrados, ya sea a través de la ayuda técnica o de otras medidas” (Sección II, párrafo 26).⁶⁴ Por lo que se refiere a la cooperación subregional, el BtB tomó nota de varios aspectos del acuerdo UE-SADC que podrían informar y ayudar a establecer el PoA, incluyendo la necesidad de que exista sinergia entre las agencias políticas y operativas al abordar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas. A este respecto, es alentador observar que el PoA insta a los Estados a “aumentar la cooperación, el intercambio de experiencia y entrenamiento entre funcionarios competentes, incluyendo los funcionarios de aduanas, policía, inteligencia y control de armas, a los niveles nacional, regional y global (Sección III, párrafo 7).”⁶⁵ No obstante, hay otros aspectos del acuerdo UE-SADC que no son considerados por el PoA. Por ejemplo, la necesidad de la regulación nacional de la propiedad de las armas pequeñas y livianas está claramente expresada en el Programa de Acción sobre Armamento Ligero y Tráfico Ilícito de Sudáfrica, pero las medidas para considerar la posesión civil de armas pequeñas y livianas siguen siendo unas de las omisiones más destacadas y graves del PoA.⁶⁶

Sección 2: Seguimiento de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas y aplicación del Programa de Acción

El PoA adoptado en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas representa un primer paso hacia una acción internacional coordinada para combatir la proliferación y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Las conferencias globales, como la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, representan una respuesta universal a problemas que trascienden las fronteras nacionales. La Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas supuso un esfuerzo importante en la movilización de apoyos políticos y públicos para combatir las armas pequeñas y livianas y para ejercer una acción internacional capaz de abordar la proliferación y el uso indebido de estas armas. La conferencia alcanzó acuerdos sobre una serie de valiosos compromisos de obligatoriedad política, aunque no llegó a lanzar negociaciones para lograr instrumentos internacionales específicos.

Las propuestas para un sistema de mecanismos ONU y ad hoc para aplicar el PoA fueron discutidas en el primer borrador del programa, después de encontrarse con la oposición de muchas partes. Algunos países se resistieron a dar demasiada autoridad al Departamento de la ONU para Asuntos de Desarme (DDA) bajo un mandato amplio. Otros se opusieron a la creación de micro-burocracias dentro del sistema de la ONU. Por su parte, algunos eran cautos sobre las implicaciones financieras de los mecanismos formalizados. El resultado fue un desplazamiento al otro extremo, en el que la mayor parte de la aplicación operativa del PoA se deja a los Estados, que pueden informar voluntariamente al DDA de la ONU acerca de los pasos dados para aplicar el PoA.

El PoA pide que se lleven a cabo las siguientes medidas concretas de seguimiento:

- Una Conferencia de Revisión, no más tarde de 2006, para revisar el progreso realizado en la aplicación del PoA;
- Reuniones Bienales de Estados para considerar la aplicación nacional, regional y global del PoA; y
- Un estudio de la ONU sobre la viabilidad de desarrollar un instrumento internacional para identificar y rastrear las armas pequeñas y livianas ilícitas;

El PoA incluye también un conjunto de medidas voluntarias para que los Estados apoyen la aplicación del PoA y fomenten la cooperación internacional, incluyendo:⁶⁷

- cooperar, y asegurar la coordinación, complementariedad y sinergia en los esfuerzos para tratar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y fomentar las relaciones de asociación, incluso con la sociedad civil;
 - proporcionar ayuda técnica y financiera y esfuerzos de apoyo para construir capacidades, con el fin de fomentar la aplicación de medidas para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas contenidos en el PoA;
 - desarrollar un entrenamiento especializado en la gestión y seguridad de los stocks de armas pequeñas y livianas y proporcionar apoyo a estos programas, incluyendo el desarrollo de capacidades de entrenamiento en la ONU;
 - utilizar y apoyar, incluso proporcionando información, el Sistema Internacional de Rastreo de Armas y Explosivos de Interpol u otras bases de datos;
 - considerar la cooperación y ayuda internacionales para examinar tecnologías que mejoren el rastreo y la detección del comercio ilícito de armas pequeñas y livianas;
 - cooperar en el rastreo de armas pequeñas y livianas, especialmente reforzando los mecanismos basados en el intercambio de información, incluyendo los sistemas nacionales para el marcaje de las armas pequeñas y livianas;
 - proporcionar ayuda para la destrucción, u otra forma de retirada responsable, de las armas pequeñas y livianas excedente, o no marcaje, o marcaje de forma inadecuada;
-

Sección 2: Seguimiento de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas y aplicación del Programa de Acción

- apoyar los programas de DDR;
- desarrollar y apoyar la investigación orientada a la acción;
- proporcionar información al DDAde la ONU, de forma voluntaria, sobre la aplicación del PoA, siendo la información recopilada y distribuida por el DDAde la ONU; y
- desarrollar una comprensión común de los temas básicos y del alcance de los problemas relacionados con el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas.

Un claro reto a la aplicación uniforme del PoA es el grado de responsabilidad que se ha puesto en la acción a nivel nacional, quedando pocas áreas específicas destinadas a la acción regional o global. Las peticiones de un mayor grado de especificidad en el PoA, un periodo de tiempo para la aplicación y una serie puntos de referencia para ir midiendo la aplicación, no lograron un apoyo amplio ni son una prioridad en la fase de seguimiento. Sin embargo, como el Presidente de la Conferencia, Excmo. Sr. Camilo Reyes Rodríguez, señaló, el PoA representa una guía para las acciones, objetivos y propósitos, basada en las recomendaciones acordadas y que deja margen para quienes deseen ir más rápido o más despacio en la aplicación del PoA.⁶⁸

No obstante, dijo, será importante asegurarse de que todos los Estados permanecen en el mismo camino y realizan progresos adecuados para aplicar los compromisos contenidos en el PoA. La discusión siguiente perfila varias oportunidades cruciales para alentar y supervisar este progreso.

Asamblea General y Consejo de Seguridad de la ONU

El Primer Comité de la Asamblea General de la ONU debatió una resolución sobre la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas (A/C.1/56/L.47) que da forma a algunas de las medidas de seguimiento contenidas en el PoA. La resolución, respaldada por 57 países de África, las Américas, Asia y Europa (pero excluyendo a China, Rusia, el Reino Unido y los EE.UU.), pide que se lleven a cabo los pasos siguientes:

- una Conferencia de Revisión hacia 2006, cuya fecha y lugar exactos se decidirán en 2003;
- la primera Reunión Bienal de Estados en 2003 para considerar la aplicación nacional, regional y global del PoA;
- un estudio de la ONU para analizar la viabilidad de un instrumento internacional que posibilite a los Estados identificar y rastrear las armas pequeñas y livianas ilícitas, que deberá estar finalizado en 2003;
- consideración de otros pasos adicionales para aumentar la cooperación internacional para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas en 2002;
- destrucción de lasl armas pequeñas y livianas excedentes, confiscadas o recogidas, informando los Estados a la ONU de los tipos y cantidades de armas destruidas y de los métodos de destrucción; y
- asegurarse de que la Secretaría de la ONU dispone de los recursos y conocimientos técnicos necesarios para promover la aplicación del PoA.

En agosto de 2001, unas semanas después de la finalización de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, el Consejo de Seguridad de la ONU sostuvo un debate abierto sobre el asunto de las armas pequeñas. Si bien muchas de las declaraciones realizadas en nombre de los gobiernos fueron muy parecidas a las efectuadas el mes anterior, el hecho de que el debate tuviera lugar y contribuyese a mantener el perfil del problema es importante por propio derecho.

Sección 2: Seguimiento de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas y aplicación del Programa de Acción

Reuniones Bienales y primera Conferencia de Revisión

El PoA acordado en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas establece un importante conjunto de principios, obligaciones y medidas que todos los Estados participantes se comprometen a cumplir. A pesar de las muy diferentes perspectivas entre los países y regiones acerca de las prioridades para prevenir y reducir el tráfico ilícito y la proliferación de armas pequeñas y livianas que se pusieron de manifiesto en la conferencia, el PoA acordado proporciona una 'base' de normas y obligaciones mínimas que todos los países y regiones deben adoptar y seguir. Además de éstas, se insta a todos los Estados y regiones a tomar medidas adicionales y más estrictas en función de sus respectivas prioridades y situaciones específicas.

Los mecanismos de seguimiento adoptados por los Estados en el PoA proporcionan, no obstante, un medio para desarrollar un mayor apoyo a los enfoques globales y coordinados a través de las Reuniones Bienales y de la primera Conferencia de Revisión. De hecho, el Presidente de la conferencia adelantó la sugerencia de que la Conferencia de Revisión de 2006 se considere como la fecha tope para lograr llevar a la práctica el PoA, con las Reuniones Bienales de Estados como instrumentos para intercambiar información y revisar el progreso alcanzado a los niveles nacional y regional.⁶⁹

El BtB es claro sobre la necesidad de que en los próximos años se concreten mecanismos mensurables de control y supervisión de las armas pequeñas y livianas, realizándose revisiones de progreso en las Reuniones Bienales de Estados. En el primer informe BtB, se identificaron temas en los que se consideró que existía un mayor potencial de acuerdo para cuando se celebrase una Conferencia de Revisión. Aunque los compromisos en todas estas áreas no llegan a lo que el proyecto BtB recomendó, los Estados individualmente o los grupos de Estados deben tomar la iniciativa en asegurarse de que se progresa en el desarrollo y aplicación de las medidas del PoA en cada una de estas áreas. Las Reuniones Bienales y la Conferencia de Revisión representan oportunidades cruciales para evaluar el progreso logrado en el análisis de estos temas y para fomentar la acción por parte de los Estados menos dispuestos que estén quedándose descolgados o retrasados.

Otras medidas adicionales, como la regulación de las municiones y explosivos o el análisis de los factores fundamentales de la demanda de armas, fueron calificados como problemas más complejos que requieren un mayor debate y consideración. No obstante, el debate de estos problemas, deberá ser parte del discurso internacional sobre las armas pequeñas y livianas que tenga lugar en los próximos años con el objetivo de incluirlos en un PoA más robusto en 2006.

Sección 3: Financiación y recursos para la aplicación del Programa de Acción y la promoción de la ayuda internacional

En los últimos años, en la ONU y en otros foros, los gobiernos han hecho compromisos para cooperar y ayudar a otros a prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas y los problemas asociados al mismo. Sin embargo, los compromisos han sido a menudo vagos y han supuesto pocos cambios políticos e institucionales reales y, lo que es más importante, a menudo han carecido de los fondos y recursos adecuados. Como resultado, la voluntad y capacidad política, así como la cooperación práctica, han sido generalmente inadecuadas.

De igual forma, el PoA de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas sólo contempla medidas mínimas para la financiación de las actividades necesarias para su aplicación. Se pide a la ONU que financie el estudio de viabilidad sobre el rastreo y que utilice los recursos disponibles para hacer circular la información proporcionada por los Estados sobre la aplicación del PoA anualmente. Más allá de estas escasas medidas, la aplicación del PoA se apoya en una financiación voluntaria, ya sea a través de la ONU y sus agencias, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o a través de países individuales o de organizaciones regionales.

A la vista del gran número de desafíos a los que se enfrentan los gobiernos que buscan controlar la proliferación y el comercio ilícito de armas pequeñas y livianas a nivel nacional, regional y global, será preciso un gran incremento de los fondos disponibles en todos los estados y organizaciones que estén en posición de contribuir. Aunque muchos gobiernos tienen modestas líneas presupuestarias dedicadas a la lucha contra la proliferación de las armas pequeñas, el alcance del problema de las armas pequeñas y livianas sin duda requerirá acceder a los más sustanciosos fondos que forman parte de los presupuestos de seguridad, defensa y desarrollo de Estados más ricos. A este respecto, se han producido algunos desarrollos positivos. Los gobiernos de Japón y del Reino Unido hicieron públicos sus planes para apoyar la aplicación del PoA durante la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, y otros países donantes importantes también tienen previsto dirigir fondos para las actividades relativas a las armas pequeñas y livianas en apoyo de la aplicación del PoA, ya sea directamente o indirectamente.

En este contexto, el BtB estima que hay tres tareas principales para mejorar la ayuda internacional dirigida a la aplicación del PoA:

- identificar las necesidades y prioridades de ayuda;
- movilizar recursos para la ayuda internacional eficaz; y
- asociar las necesidades identificadas con los recursos disponibles para ayuda.

Identificación de las necesidades y prioridades de ayuda

Cada país y región necesita desarrollar sus propios programas de trabajo para aplicar el PoA y para identificar las áreas en las que requiera ayuda. Aunque hay muchas áreas en las que la ayuda sería útil, se deben establecer prioridades con el fin de dirigir la ayuda a los esfuerzos más críticos.

En la práctica, algunos países, incluyendo algunos de los más afectados por la proliferación de armas pequeñas, necesitarán ayuda en el proceso de preparar sus planes y programas de trabajo, y para preparar las consultas necesarias para identificar las prioridades y necesidades. Los procesos de desarrollo de programas de acción y de identificación de las necesidades, deberán tener lugar en muchas áreas a nivel regional y subregional, así como a nivel nacional y provincial. Han comenzado a realizarse experiencias en Europa, Centroamérica, Sudamérica y el África Subsahariana para demostrar el valor de estos enfoques.

Sección 3: Financiación y recursos para la aplicación del Programa de Acción y la promoción de la ayuda internacional

Mobilización de recursos para una ayuda internacional eficaz

Los gobiernos donantes y las organizaciones y agencias donantes internacionales y regionales pertinentes, tienen que asegurarse de desarrollar la capacidad de proporcionar la ayuda apropiada para promover la aplicación del PoA. Éste sigue siendo un desafío importante. Significa asegurarse de que disponen de las líneas presupuestarias para proporcionar tal ayuda y la capacidad institucional para proporcionar tal ayuda de una manera oportuna y flexible.

Anivel nacional, en los países donantes las agencias de desarrollo tienen normalmente pautas de programas y limitaciones institucionales que necesitan ser reformadas o ampliadas si van a intentar proporcionar la ayuda apropiada para la aplicación del PoA sobre armas pequeñas. Los presupuestos de desarrollo han sido considerados a menudo la fuente de financiación más apropiada. Sin embargo, el alcance y la complejidad del problema de las armas pequeñas, así como el PoA, requieren que se analicen otros presupuestos y se tenga acceso a ellos. Por ejemplo, en muchos casos, los presupuestos de defensa o de seguridad nacional pueden ser también más apropiados, especialmente en relación con la cooperación técnica, la destrucción de las armas y la reforma del sector de la seguridad.

igualmente, todavía hay un largo camino que recorrer en el desarrollo de la capacidad de las organizaciones donantes internacionales y regionales para ayudar en la aplicación del PoA. Aunque el PNUD ha hecho recientemente progresos considerables a este respecto y está desarrollando actualmente un útil y amplio programa de ayuda en este área, no puede decirse aún esto mismo de otras organizaciones como el Banco Mundial. Los representantes gubernamentales en los órganos de gobierno de organizaciones tales como el Banco Mundial deben tomar medidas para asegurarse de que estas instituciones reformen y desarrollen programas para proporcionar la ayuda adecuada al propósito de los gobiernos de aplicar el PoA.

Un tema fundamental en el desarrollo de la capacidad de proporcionar ayuda en este área es asegurarse de que las instituciones donantes tengan la capacidad de proporcionar financiación flexible y oportuna para un considerable conjunto de las áreas analizadas en el Programa de Acción. Ha habido una tendencia en algunas agencias para desarrollar líneas presupuestarias estrechas y limitadas, haciéndolas relativamente incapaces de satisfacer las necesidades de los países y comunidades receptores. Esto puede requerir un análisis más profundo, posiblemente con las ONGs que trabajan en este campo.

Asociar las necesidades con la ayuda

La experiencia muestra que no es una tarea fácil asociar las necesidades con los recursos disponibles para la ayuda, así como la coordinación eficaz de la ayuda del donante. En principio, es mejor para el gobierno o región receptor coordinar la ayuda del donante, especialmente cuando los fondos proceden de varias fuentes diferentes. En la práctica, sin embargo, esto a menudo es difícil, y la propia comunidad donante también tiene una importante responsabilidad para asegurar la coordinación apropiada. La prioridad inmediata, en sí misma una tarea dura, es asegurar al menos un intercambio de información y consultas entre los donantes y sus socios. Ningún mecanismo u organización puede hacerlo de una forma fiable. El principio fundamental debe ser, por lo tanto, asegurar múltiples canales para el intercambio de información y consultas a fin de facilitar la coordinación de la ayuda.

Sección 3: Financiación y recursos para la aplicación del Programa de Acción y la promoción de la ayuda internacional

Asociar las necesidades con la ayuda

En primer lugar, deben desarrollarse los mecanismos de intercambio de información y consultas en el ámbito internacional y regional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa / consejo de Cooperación para el Desarrollo (OCDE DAC) podría desempeñar aquí un papel importante. El Departamento de la ONU para Asuntos de Desarme y el mecanismo de la Acción Coordinadora de la ONU sobre las Armas Pequeñas [CASA] también tienen papeles importantes que desempeñar, no sólo para ayudando a recopilar y distribuir información sobre las actividades y planes de las diversas agencias de la ONU, sino también para ayudar en la distribución de información pertinente sobre programas de ayuda más amplios. El Grupo de Estados Interesados ya ha desempeñado un papel útil a este respecto, y se deben encontrar maneras de reforzar este papel. Los mecanismos regionales también serán esenciales, teniendo las organizaciones regionales una responsabilidad para asignar recursos a este esfuerzo.

En segundo lugar, se debe organizar la coordinación y el intercambio de información de ayuda en el país receptor a nivel regional. Existen muchos precedentes de esto en otros asuntos, pero la experiencia muestra que esto no tiene lugar de una forma automática, sino que requiere un esfuerzo activo. La cooperación subregional y las reuniones, como la reunión de la OCDE y los Estados Africanos prevista para marzo de 2002, también suponen una valiosa contribución en este contexto.

En tercer lugar, también hay espacio para el desarrollo de la cooperación y las consultas sobre la ayuda a través de programas internacionales temáticos específicos. Entre las áreas que son las principales candidatas para el desarrollo de estos programas se incluyen la seguridad de los stocks de armas, la recolección de armas, la destrucción de armas y la mejora de los controles aduaneros y fronterizos. Un programa temático podría incluir mecanismos específicos para intercambiar experiencias y recursos para ayuda en ese área específica. Algún sistema de agrupación de recursos, a través de centros internacionales de recursos, podría suponer una contribución importante.

Finalmente, todos los países y organizaciones que proporcionan ayuda tienen la responsabilidad de ser suficientemente transparentes y abiertos a la cooperación para facilitar la coordinación apropiada. Esto se aplica a los gobiernos y a las organizaciones internacionales y regionales, pero también a las ONGs y a otros contribuyentes de la sociedad civil. Esto puede requerir un análisis más profundo, posiblemente con las ONGs que trabajan en este campo.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Iniciativas Regionales

El PoA acordado en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas proporciona un conjunto importante de principios, compromisos y programas convenidos que todos los Estados participantes deberán llevar a cabo. Obviamente, los diferentes Estados y agrupaciones regionales aplicarán éstos según sus propias situaciones y capacidades. Sin embargo, incluso en los meses siguientes a la conclusión de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas han comenzado a desarrollarse varias esperanzadoras iniciativas regionales para abordar la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas.

Región de la UE

El Código de Conducta sobre las Exportaciones de Armas de la Unión Europea fue adoptado el 25 de mayo de 1998. El código fue utilizado durante la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, en particular, para los esfuerzos encaminados a controlar el comercio. Al comienzo de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, el Ministro de Asuntos Exteriores belga, en nombre de la UE, declaró: “El comercio es un gran problema en el contexto del comercio ilícito de armas pequeñas. Por este motivo, consideramos que también aquí es necesario un instrumento de obligatoriedad legal. Tampoco deben olvidarse los temas del transporte y la financiación.”⁷⁰ En noviembre de 2001, el Tercer Informe Anual del Código de la UE sugirió medidas para la regulación de las actividades del comercio de armas.⁷¹ Éstas incluían:

- el requisito de una licencia gubernamental para actividades de comercio de armas y mediación. Las solicitudes serán evaluadas caso por caso con respecto a los criterios del Código de la UE; y
- que los Estados Miembros consideren seriamente el mantener un registro de los comerciantes o el exigirles que obtengan una autorización por escrito de los Estados Miembros donde residan o estén establecidos.

Aunque tales controles no son de obligatoriedad legal, se espera que todos los estados de la UE los apliquen y, por consiguiente, estas guías son un paso importante hacia el desarrollo y armonización de estos controles dentro de la región de la UE. Se espera, además, que las lecciones aprendidas de las deliberaciones de la UE sobre el tema del comercio puedan diseminarse internacionalmente a través del proceso de Reunión Bienal y Conferencia de Revisión y lleven a la consecución final del objetivo de un instrumento internacional de obligatoriedad legal.

Región de la OSCE

El Foro para la Cooperación en la Seguridad (FSC) de la OSCE adoptó el Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y livianas el 24 de noviembre de 2000. Aunque el Documento es una declaración de compromiso político, más que un instrumento de obligatoriedad legal, tiene una importancia considerable. Los 56 Estados participantes de la OSCE suponen más de la mitad de los exportadores legales de armas pequeñas del mundo e incluyen tres de los cuatro mayores exportadores – los EE.UU., la Federación Rusa y Alemania. Muchos países de la OSCE – sobre todo en Asia Central, el Cáucaso y el Sudeste de Europa – también están afectados por el problema de la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas.

Gran parte de la importancia del Documento está relacionada con su naturaleza amplia, que tiene el objetivo de combatir el tráfico ilícito de las armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos. Está muy enfocado a mejorar los controles sobre la fabricación y las transferencias legales, incluyendo medidas de marcaje, mantenimiento de registros y la armonización de los procedimientos y documentación de importación, exportación y tránsito. El Documento también contiene medidas para la regulación de los comerciantes

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Iniciativas Regionales

internacionales de armas y criterios recomendados para la evaluación de las solicitudes de licencia de exportación.

Además, al adoptar el Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y livianas, los Estados de la OSCE acordaron proporcionar ayuda para la gestión de los stocks, la recolección de armas y el control fronterizo y para incorporar medidas relacionadas con las armas pequeñas en las futuras misiones y operaciones de mantenimiento de la paz de la OSCE. Asimismo, acordaron intercambiar información sobre varios aspectos de sus políticas y procedimientos relativos las armas pequeñas y livianas. Estos intercambios de información tuvieron lugar el 30 de junio de 2001, pero se han recibido otras entregas adicionales a lo largo de enero de 2002.

Una visión de conjunto del primer intercambio de información sobre armas pequeñas y livianas de la OSCE fue publicada el 23 de enero de 2002 por el Centro de Prevención de Conflictos de la Secretaría de la OSCE. Cubría los sistemas nacionales de marcaje, los procedimientos nacionales para el control de la fabricación, la legislación nacional y la práctica actual sobre política de exportación, control del comercio internacional de armas y técnicas para la destrucción de armas pequeñas y livianas.

El Sudeste de Europa y el Pacto de Estabilidad

La publicación del completo Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas en noviembre de 2000 y una serie de seminarios promovidos por diversos gobiernos y ONGs en la subregión balcánica, vinculados a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas y al proceso del Com. Prep. fueron el catalizador para alcanzar un considerable progreso en el problema de las armas pequeñas en la región balcánica. Estos esfuerzos cristalizaron cuando, en agosto de 2001, la Oficina del Coordinador del Pacto de Estabilidad produjo un borrador de Plan de Aplicación Regional (RIP) para el Sudeste de Europa. El RIP contempla una serie de acciones para un conjunto de problemas relativos a las armas pequeñas, incluyendo acciones para:

- prevenir y combatir el tráfico ilícito;
- apoyar el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes;
- incrementar el papel del sector de la seguridad para abordar la proliferación de armas pequeñas;
- promover la transparencia y la responsabilidad;
- incrementar el conocimiento público;
- mejorar la capacidad legislativa; y
- apoyar la recolección y retirada de armas pequeñas.

Otros componentes importantes incluyen las medidas para el establecimiento de una Cámara de Compensación Regional para la reducción de las armas pequeñas y livianas en Belgrado, bajo los auspicios del PNUD, que aconsejará para formular propuestas y aplicar proyectos sobre armas pequeñas y facilitará que se comparta la información. También se prevé un Grupo Directivo Regional formado por los puntos focales nacionales de cada país, que estará encargado de supervisar la aplicación del RIP y revisar las prioridades de actuación. Con el fin de apoyar estos procesos, se establecerá un fondo especial, al que se animará a los donantes a que contribuyan.

En términos prácticos, el RIP intenta incrementar la cooperación regional en el tema de las armas pequeñas y livianas y crear un marco en el que los donantes puedan trabajar estrechamente con los países del Sudeste de Europa en programas conjuntos para aplicar el Documento de la OSCE, el PoA de la ONU y otros compromisos pertinentes.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Iniciativas Regionales

En reconocimiento del valioso papel del trabajo conjunto con la sociedad civil en su aplicación, se acordó con la Oficina del Coordinador del Pacto de Estabilidad que el Plan sería presentado a los participantes en un seminario en Szeged, Hungría, en septiembre de 2001, como parte de un proceso continuado de consultas.

En el seminario, se acordó que el Proceso sobre Armas Pequeñas de Szeged liderado por la sociedad civil debería desempeñar un 'papel complementario y fortalecedor' para ayudar en la aplicación eficaz del plan y que debería incluir:

- revisar y supervisar la aplicación;
- aumentar el conocimiento público;
- movilizar la conciencia política en apoyo al Plan; y
- desarrollar iniciativas suplementarias, como proyectos sobre la juventud y diálogo policía-comunidad.

Región de la OEA

Durante la Conferencia de la ONU sobre Armas Pequeñas, los participantes en la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Munición, Explosivos y Otros Materiales Relacionados aprovecharon la conferencia para reforzar el apoyo a la Convención y a su aplicación. El 11 de julio de 2001, el representante del Gobierno de México, como presidente del Comité Consultivo de la Convención, hizo una presentación a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas en nombre del Grupo de Río. En los días posteriores a esta presentación, el presidente se reunió con el Subsecretario General de la ONU para Asuntos de Desarme, el Director del Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en Latinoamérica y el Caribe (UN-LiREC) y representantes de la UE para discutir futuras formas de cooperación.

Estas reuniones y la manifiesta voluntad política para avanzar de una forma colaboradora se basan en el Memorando de Acuerdo (MOU) firmado entre el DDA de la ONU y la OEA el 26 de enero de 2001, que estableció un marco legal para la cooperación con respecto a las medidas para reducir el tráfico ilegal de armas de fuego en la región. El UN-LiREC y el CICAD, que estaban ya establecidos como las instituciones de aplicación respectivas de este acuerdo, con anterioridad a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, ya han comenzado a desarrollar formas de cooperación técnica multilateral en relación con los Reglamentos Modelo del CICAD. En 2000 y 2001, el UN-LiREC, en cooperación con el CIDAD, celebró seminarios de divulgación de los Reglamentos Modelo en Perú, Martinica y Trinidad y Tobago, que estaban abiertos a todos los Estados Miembros de la ONU de Latinoamérica, incluyendo Cuba que continúa excluida de su participación en la OEA. Estos seminarios se prevé que continúen en 2002.

Después de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, en noviembre de 2001, el Gobierno de Chile y el UN-LiREC celebraron un seminario de seguimiento regional para los Estados de Latinoamérica y el Caribe junto con ONGs seleccionadas. El seminario contó con una amplia participación y exploró en mayor profundidad la Convención Interamericana de la OEA y los Reglamentos Modelo CICAD/OEA, así como otros temas tan diversos como las culturas de las armas, la capacidad policial y aduanera y el papel de la sociedad civil en el análisis de la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas. Desde febrero de 2002, la UE, junto con los Gobiernos de los Países Bajos y Suecia, han acordado financiar actividades de entrenamiento relacionadas, a nivel subregional, para funcionarios de policía y de aduanas, involucrando al UN-LiREC, el CICAD y potencialmente la INTERPOL y la Organización Mundial Aduanera, con el fin de facilitar la aplicación de importantes compromisos del PoA relativos a la cooperación y al uso compartido de información y recursos entre las oficinas y funcionarios mencionados.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Iniciativas Regionales

Estas actividades representan un progreso importante en la aplicación de los compromisos del PoA de la ONU para el establecimiento de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para controlar la producción, exportación, importación, tránsito o transferencia posterior de armas pequeñas y livianas.

Región de la ECOWAS

El 31 de octubre de 1998, los 16 Jefes de Estado de la Comunidad Económica de África Oriental (ECOWAS) declararon una Moratoria sobre la Importación, Exportación y Fabricación de Armas Pequeñas y Livianas por tres años. La Moratoria, que fue acordada con el propósito de reducir la proliferación, circulación y uso ilícito de estas armas en África Oriental, llevó a la adopción de un plan de acción y código de conducta. Actualmente, se está desarrollando en la región un Programa para la Coordinación y Ayuda sobre Seguridad y Desarrollo (PCASED) para analizar los problemas de seguridad y desarrollo asociados a la proliferación y uso ilícito de estas armas y para ayudar a reforzar los compromisos de obligatoriedad política de la Moratoria.

Al comienzo de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, el representante permanente de Malí informó al Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, en una carta con fecha 9 de julio de 2001, de que los Jefes de Estado de la ECOWAS habían decidido renovar la Moratoria por un segundo periodo de tres años con efecto desde el 5 de julio de 2001. Si bien la Moratoria es un mecanismo importante para analizar los problemas asociados a estas armas, para que esta iniciativa se pueda traducir totalmente en acciones eficaces sobre el terreno, la comunidad internacional y sobre todo los gobiernos donantes deben coordinar medidas de apoyo a la Moratoria de la ECOWAS y al proceso del PCASED.

Además, es indispensable que se realice una mayor supervisión de la Moratoria y que sea totalmente respetada por todos los Estados de dentro y fuera de la región.

Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África

En África Oriental, el progreso ha continuado desde la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas para aplicar la Declaración de Nairobi sobre el Problema de la Proliferación Ilícita de Armas Pequeñas y Livianas en la Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, que fue firmada en marzo de 2000 por los Ministros de Asuntos Exteriores de 10 países. Un protocolo legal sobre el control de las armas pequeñas que intenta reforzar y armonizar la legislación nacional en toda la región ha sido acordado por el subcomité de asuntos legales del Comité de Jefes de Policía de África Oriental (EAPCCO) y fue presentado en la reunión anual de jefes de policía que tuvo lugar en septiembre de 2001. Actualmente, está en espera de su aprobación por los gobiernos nacionales. Además de esto, se celebró un seminario regional de altos cargos gubernamentales y expertos policiales en Djibouti en diciembre de 2001. Los participantes acordaron una serie de pasos prácticos para apoyar la aplicación de la Declaración de Nairobi en las siguientes áreas específicas:

- establecer puntos focales nacionales (NFPs – organismos inter-agencias para coordinar el trabajo de los diferentes departamentos gubernamentales en el control de las armas pequeñas);
- adoptar el protocolo legal sobre el control de las armas pequeñas;
- responsabilidad en la gestión de los stocks de armas pequeñas y en la recolección y destrucción de las armas pequeñas excedentes.

Se han realizado progresos a nivel nacional con el establecimiento de NFPs en Kenia, Tanzania y Uganda. La primera tarea de estos organismos es desarrollar un plan de aplicación nacional sobre armas pequeñas y livianas. Tanzania ha sido el primer país en completar con éxito un ejercicio de elaboración de un mapa nacional completo y un plan

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Iniciativas Regionales

de cinco años para abordar la proliferación de armas pequeñas para el que se están buscando fondos. En Kenia, un equipo de evaluación de la ONU dirigido por el DDA de la ONU ha visitado el país para evaluar la naturaleza y magnitud del problema de las armas pequeñas. Dicho equipo hizo una serie de recomendaciones referentes a los pasos que podrían realizarse a nivel nacional y regional, y la ONU está actualmente planeando celebrar una reunión regional para los jefes de los NFPs.

Obviamente, es importante que estas iniciativas regionales, que han sido y seguirán siendo probablemente uno de los principales mecanismos para la aplicación del PoAa nivel nacional y regional, sean alimentadas, asistidas y reforzadas por la comunidad internacional siempre que sea posible y apropiado. Para facilitar esto, se necesita un marco de compromiso internacional con el fin de asegurarse de que estas actividades divergentes se desarrollan de forma complementaria y sinérgica. Dicho marco deberá también asegurarse de que los recursos nacionales e internacionales limitados disponibles, procedentes de los gobiernos, las ONGs y la comunidad donante internacional, son encauzados de la manera más eficaz posible. Esto ayudará a promover soluciones sostenibles y a prevenir antieconómicas duplicaciones.

Temas multilaterales relacionados

Los diversos problemas asociados a las armas pequeñas aseguran que cualquier solución eficaz requiere un enfoque multisectorial. Por lo tanto, aunque las iniciativas nacionales y regionales esbozadas anteriormente son importantes para abordar los problemas de estas armas, hay otros problemas y procesos transversales que afectarán o serán afectados por la aplicación del PoA.

Sesión Especial de la ONU sobre los Niños

La Sesión Especial de la ONU sobre los Niños, prevista originalmente para celebrarse en septiembre de 2001 pero aplazada ahora hasta mayo de 2002, será una oportunidad importante para resaltar el impacto de las armas pequeñas en los niños, así como para desarrollar una respuesta internacional fuerte que esté basada en los resultados de la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas. A este respecto, es importante que los gobiernos consideren los efectos de las armas pequeñas, no sólo en el contexto de las discusiones sobre los conflictos armados, sino reconociendo también el impacto de estas armas en los niños que viven en situaciones sin conflictos. El BtB recomendó un marco que uniera las prioridades de todos los que trabajan sobre la infancia y de los que trabajan sobre las armas pequeñas, con el fin de posibilitar el desarrollo de enfoques comunes para reducir el impacto negativo de las armas pequeñas en los niños. Algunas de estas recomendaciones encontraron su camino en el PoA sobre Armas Pequeñas de la ONU. Sin embargo, el borrador actual del documento de resultados de la Sesión Especial de la ONU, "Un Mundo Adecuado Para los Niños", contiene solamente una referencia a los peligros de la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas. Es vital que los efectos de las armas pequeñas y livianas en todos los contextos sean incluidos a lo largo del documento y que la comunidad internacional aproveche esta oportunidad para elaborar las respuestas apropiadas para analizar la proliferación, la disponibilidad y el uso ilícito de las armas pequeñas en lo que afectan a los niños.

El Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego

Mientras que los esfuerzos multilaterales para frenar la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas son aún relativamente recientes y no han sido probados en la práctica, el enfoque del problema a través del cumplimiento de la ley centrado en combatir el tráfico ilícito de armas ha reunido un amplio apoyo por parte de los gobiernos, que ha culminado en la negociación del Protocolo de la ONU Contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Sus Piezas y Componentes y Munición. El Protocolo, suplementario a la Convención de la ONU sobre el Crimen Organizado Transnacional, fue adoptado por la Asamblea

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Temas multilaterales relacionados

General de la ONU el 31 de mayo de 2001. El Protocolo es un tratado de obligatoriedad legal que compromete a los Estados, *entre otras cosas*, a:

- promover normas internacionales comunes para el movimiento internacional de armas de fuego, sus piezas y componentes y munición en la importación, la exportación y el tránsito;
- fomentar la cooperación y el intercambio de información a los niveles nacional, regional y global, incluyendo la identificación, el seguimiento y el rastreo de las armas de fuego; y
- promover la cooperación internacional sobre las armas de fuego, sus piezas y componentes y munición, mediante el desarrollo de un régimen internacional para la gestión de los envíos comerciales.

Los gobiernos deben ahora ratificar este Protocolo lo antes posible y trabajar para asegurarse de que es aplicado en su totalidad. De un modo alentador, varias subregiones – incluyendo África del Sur y Oriental – han estado trabajando para desarrollar sus propios Protocolos sobre Armas de Fuego y Munición específicos, que en muchos aspectos tienen un alcance mayor que el acuerdo de la ONU. Estos esfuerzos deben ser respaldados por la comunidad internacional y, siempre que sea posible, reproducidos en otras regiones.

Eventos y actitudes después del 11 de septiembre de 2001

Un factor que debe ser considerado ahora es el cambio en el paradigma del control de las armas pequeñas y livianas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el consiguiente inicio de una “guerra al terrorismo”. No es posible determinar aún todos los efectos de este cambio. Después de los ataques, los líderes de los gobiernos reconocieron públicamente la importancia de combatir el comercio ilícito de armas pequeñas dentro de la lucha más amplia contra el terrorismo. Esta aceptación puede permitir una reconsideración de ciertos temas, como los controles internacionales sobre los comerciantes de armas pequeñas y una norma que prohíba el suministro de armas pequeñas y livianas a entidades no gubernamentales, los cuales han demostrado ser demasiado polémicos para alcanzar un consenso en la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, pero son cruciales para combatir el suministro de armas pequeñas y livianas a grupos terroristas.

Recíprocamente, existe asimismo la preocupación de que los compromisos políticos y las necesidades de *realpolitik* causados por el establecimiento de una “coalición contra el terrorismo” de amplia base gubernamental podrían llevar potencialmente al debilitamiento de los controles de exportación de armas pequeñas y livianas entre Estados en particular y, en general, a una mayor disposición a permanecer ciegos ante las violaciones de otros aspectos de la ley internacional – como las normas internacionales sobre los derechos humanos y la ley humanitaria internacional – por parte de aquellos Estados que son considerados más activos en la lucha contra el terrorismo. Es crucial, sin embargo, que la normativa legal internacional relativa a las transferencias y al uso de las armas pequeñas y livianas sea apoyada a toda costa. Un elemento fundamental para la aplicación eficaz del PoAde la ONU sobre las Armas Pequeñas es el establecimiento de un mecanismo (o mecanismos) para el intercambio sistemático de información y experiencia entre los organismos regionales, subregionales e internacionales involucrados en los esfuerzos para prevenir y reducir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Como se ha mencionado con anterioridad, un foro adecuado para este intercambio y para el desarrollo de buenas prácticas sería el del progreso realizado en las Reuniones Bienales de Estados / conferencias de Revisión. Otro enfoque para este progreso podría ser el de las organizaciones establecidas a nivel subregional, regional y multilateral, que deberían ser alentadas a incluir en su agenda temas relativos al control de las armas pequeñas y livianas.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Disposición de un marco para el intercambio de información y el desarrollo de políticas

Una metodología alternativa sería el establecimiento de grupos internacionales de expertos de amplia base, orientados hacia el desarrollo de políticas específicas sobre armas pequeñas y livianas. A este respecto, el BtB está investigando la posibilidad de reunir grupos independientes formados por expertos de los gobiernos, la ONU y ONGs con el objetivo de desarrollar propuestas referentes a las políticas para aplicar y desarrollar los compromisos más importantes del PoA y para identificar nuevas áreas de actuación. Una función fundamental de estos grupos sería aportar una experiencia práctica real a las discusiones sobre políticas con el fin de asegurarse de que los resultados estén basados en la práctica más acertada y que, al mismo tiempo, reflejen las realidades sobre el terreno. Se prevé que estos grupos de expertos contarían también con expertos militares, de seguridad y de otras áreas, así como expertos locales y regionales de relevancia, que tendrían un papel fundamental que desempeñar.

Hay varias áreas temáticas clave en las que este proceso podría ser beneficioso y podría actuar de catalizador para dar un gran salto en el desarrollo y aplicación de políticas y acciones internacionales. Estas áreas incluyen:

- control del comercio de armas;
- mecanismos internacionales de transparencia para las armas pequeñas;
- desarrollo y elaboración de lo que constituyen las “responsabilidades de los Estados según la ley internacional pertinente” con respecto a las transferencias de armas pequeñas; y
- técnicas de gestión de stocks y formas de desarrollar capacidades en este área en los países afectados.

El enfoque exacto de estos grupos de expertos sería definido a través de consultas con los miembros de la audiencia a la que se dirige, aunque los objetivos específicos de cada uno dependerían del tema en cuestión. Las conclusiones y recomendaciones de estos grupos de expertos se adaptarían para alimentar el debate de la ONU, así como el de otras organizaciones multilaterales pertinentes, si bien se prevé que cada grupo recomendará un proceso para promover la adopción y aplicación de sus conclusiones.

Supervisión de la aplicación nacional, regional e internacional

La importancia de desarrollar un completo proceso de supervisión de la aplicación del PoA abarca tres aspectos. En primer lugar, mostrará donde y cómo se están haciendo progresos para aplicar el PoA— a nivel nacional, regional e internacional — con el fin de que esta experiencia pueda usarse para informar y apoyar los esfuerzos realizados en otros contextos nacionales y regionales. En segundo lugar, revisará el grado en el que se está proporcionando experiencia y ayuda con el fin de identificar las posibles deficiencias y facilitar la aplicación de los compromisos en el ámbito nacional, regional e internacional. En tercer lugar, evaluará los progresos realizados en el desarrollo de medidas internacionales para controlar las armas pequeñas y livianas con el fin de resaltar las áreas que precisen una mayor atención. Aunque esta supervisión debe ser realizada principalmente por los gobiernos, la sociedad civil puede desempeñar un papel importante alimentando y complementando dicha evaluación gubernamental continua. A este respecto, el proyecto BtB intenta trabajar con una gran variedad de colaboradores para desarrollar productivos *Informes de las Conferencias Bienales de Revisión* sobre los progresos realizados por los Estados en la aplicación de los elementos principales del PoA. Estos informes serán publicados con antelación, respectivamente, a las Reuniones Bienales de Estados y a la Conferencia de Revisión. Los informes serán el resultado de procesos cualitativos y analíticos que incluirán estudios del progreso logrado a nivel regional y nacional hacia la aplicación del PoA. Aunque los informes no buscarán analizar la aplicación del PoA en todos los países y regiones, se prevé que a lo largo de los tres informes quedarán cubiertas todas las regiones y al menos 20 países. Esta supervisión y evaluación debe llevarse a cabo a los niveles local, nacional, regional e internacional. Además, es importante que se encuentre un mecanismo para integrar la supervisión realizada por las ONGs en la realizada por los gobiernos.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Desarrollo de los papeles de la sociedad civil

La responsabilidad principal para aplicar el PoA y asegurar la seguridad humana reside en los Estados. Sin embargo, el PoA de la ONU no puede ser eficaz sin la participación activa de todos los actores del cambio progresivo y todos los sectores de la sociedad. La sociedad civil, especialmente la comunidad de las ONGs, tiene un papel crucial que desempeñar. Muchos gobiernos ya han reconocido el papel importante de las ONGs y de otros sectores de la sociedad civil. No obstante, en los países en los que estas relaciones mutuamente beneficiosas son inadecuadas o inexistentes, los gobiernos deben dejar sitio y tomar iniciativas para desarrollarlas. Esto puede requerir cambios de actitudes y el desarrollo de hábitos de franqueza, consultas y cooperación. La creación de mecanismos y procedimientos consultivos nacionales pueden ser un medio para facilitar esto.

Hay varias áreas importantes en las que las ONGs y la sociedad civil pueden hacer a una contribución vital a la aplicación satisfactoria del PoA y a combatir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas de una forma más amplia.

Mejora del conocimiento

Alertar a la población mundial sobre la devastación causada por la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas y movilizar el consiguiente apoyo a las iniciativas gubernamentales y a la aplicación del PoA es una actividad fundamental de las ONGs. Un primer objetivo de este trabajo de mejora del conocimiento debe ser asegurarse de que la aplicación del PoA sea vista como un proceso a largo plazo realizado de forma continuada y asegurarse de que la población reconozca la importancia de este problema para ellos mismos y para sus comunidades. A este respecto, es vital que la comunidad de ONGs se asegure de mantener el mayor apoyo posible de los medios de comunicación y el interés público en este tema durante los próximos cinco años hasta la Conferencia de Revisión de 2006. En este sentido, la Red de Acción Internacional sobre las Armas Pequeñas (IANSA) tiene un papel crucial que desempeñar (ver más abajo).

Actuaciones como catalizadores e intermediarios

Las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil (como los líderes de la fe, los sindicatos, los grupos de mujeres y los líderes de las poblaciones indígenas) pueden desempeñar papeles de intermediarios o tendido de puentes entre el gobierno y ciertos sectores de la sociedad que puedan mostrarse indiferentes o potencialmente opuestos al propio gobierno, pero que resulten vitales para la aplicación eficaz del PoA a nivel local o nacional. El papel de las ONGs brasileña Vivo Río, trabajando en los *barrios* de Río de Janeiro para conseguir la confianza entre la Policía Estatal y Federal y las comunidades locales, es un ejemplo activo muy bueno que ha llevado al desarrollo de proyectos cooperativos para combatir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas.

Facilitación de un conjunto compartido de experiencias

La sociedad civil ha estado estrechamente involucrada en la lucha contra sobre el terreno contra la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas durante muchos años. En este tiempo, la gran multitud de ONGs y organizaciones de la sociedad civil de base popular existentes han construido un gran almacén de personal institucional e individual y de especialización y capacidad activista sobre las metodologías adecuadas que son necesarias para abordar este complejo problema – que van desde actividades prácticas de micro-desarme, programas de recolección y destrucción, proyectos educativos públicos / comunitarios contra la violencia de las armas, iniciativas de DDR en situaciones de posconflicto, hasta la facilitación de cuidados sanitarios a las víctimas de la violencia de las armas y la atención a los niños-soldados y a sus víctimas. Estas experiencias y recursos humanos están potencialmente a disposición de los gobiernos para reforzar sus iniciativas continuadas. Muchas ONGs estarían deseando trabajar con funcionarios proporcionando entrenamiento y consejo a los Estados, en caso de que así se les pidiera.

Sección 4: Resultados y líneas a seguir

Desarrollo de los papeles de la sociedad civil

Facilitación de investigación primaria y desarrollo de políticas

En el proceso que llevó a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas, y a lo largo de ella, una de las contribuciones más importantes proporcionadas por la sociedad civil fue la relativa a la investigación y documentación de la realidad de la proliferación, la disponibilidad y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Diversos institutos de control / investigación de armas y ONGs han detallado todos los aspectos del ciclo del armas pequeñas y livianas ilícito, desde la fabricación a la transferencia y el uso ilícito. De forma semejante, las organizaciones de derechos humanos, los organismos de ayuda y socorro, las asociaciones médicas, las de mujeres, los sindicatos, la iglesia, las poblaciones indígenas y otros grupos de la sociedad civil han documentado los diversos efectos perniciosos de las armas pequeñas en las comunidades e individuos. Aeste respecto, el Estudio de las Armas Pequeñas, en particular, ha desempeñado un papel importante en la recopilación, síntesis, análisis y presentación de estos datos de investigación. Estrechamente unido a esto está el trabajo de las ONGs orientadas al análisis de las políticas que han intentado proporcionar nuevos enfoques y estrategias para combatir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. Ampliando la comprensión pública y gubernamental del problema, la sociedad civil ha desempeñado un papel vital alertando a la comunidad internacional sobre el problema, permitiéndole desarrollar la respuesta apropiada. Ahora, la sociedad civil puede aprovechar estas experiencias y capacidades para promover la aplicación del PoA de la ONU.

El papel de IANSA

En todas estas actividades, la Red de Acción Internacional sobre las Armas Pequeñas (IANSA) está en condiciones de desempeñar un papel central de coordinación. IANSA engloba actualmente a más de 340 ONGs de más de 71 países de todo el mundo que trabajan para prevenir la proliferación y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas. La red ayuda a coordinar actividades y hace campaña reuniendo a una amplia gama de organizaciones tales como organizaciones de supervisión de los derechos humanos, agencias de socorro y desarrollo, grupos de seguridad y control de armas, grupos religiosos y de salud pública. IANSA proporciona también un marco inestimable en el cual las organizaciones pueden apoyarse y aprender unas de otras. IANSA desempeñó un papel crucial coordinando ONGs y la acción de la sociedad civil durante el periodo previo a la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas. Una vez realizado este éxito, IANSA está ahora embarcada en un plan de acción plurianual que estará enfocado hacia el desarrollo y fortalecimiento de redes de ONGs regionales y en el fomento de la acción internacional sobre las armas pequeñas y livianas. Los gobiernos que reconozcan la importancia de la sociedad civil para combatir la proliferación, disponibilidad y uso ilícito de las armas pequeñas y livianas, deberán considerar de qué manera pueden fortalecer y apoyar a IANSA, a la vez que IANSA intenta fortalecer y apoyar los programas gubernamentales para aplicar el PoA. En este sentido, la importante financiación de IANSA por el gobierno del Reino Unido va a ser calurosamente bienvenida.

Conclusión

El BtB instó a que la Conferencia de la ONU sobre las Armas Pequeñas desarrollase un conjunto de acuerdos, medidas y programas que se reforzasen mutuamente y a todos los niveles – nacional, regional e internacional – con cinco componentes críticos. Aunque el PoA no incluye todos estos componentes, sí reconoce, en diverso grado, su importancia. El primer elemento – la clarificación y el establecimiento de definiciones y comprensiones comunes – fue analizado, por ejemplo, en el contexto del comercio y del marcaje y rastreo. El segundo elemento – el desarrollo, la coordinación y la armonización de las políticas y prácticas legislativas nacionales – está parcialmente analizado en el contexto de la producción, la exportación y el tránsito o transferencia posterior de las armas pequeñas y livianas. Sin embargo, la importancia de la armonización no se reconoce en ciertas áreas importantes como la autorización de las exportaciones y el marcaje. El tercer elemento – el establecimiento o la mejora del intercambio de información, las consultas y la ayuda – constituye un tema importante a lo largo del PoA. Se espera, sin embargo, que el continuo énfasis en el intercambio “voluntario” de información no represente una relajación del compromiso de los Estados en este proceso. En cuarto lugar, el desarrollo de sistemas para identificar y responder a los problemas con aplicación y conformidad, no es una característica sobresaliente del PoA. No obstante, es de esperar que las Reuniones Bienales de Estados y la Conferencia de Revisión cubrirán esta brecha y facilitarán la supervisión de la aplicación del PoA. Finalmente, el establecimiento de mecanismos de seguimiento para facilitar el desarrollo posterior de la cooperación internacional, ha sido tenido en consideración explícitamente en los campos del comercio de armas pequeñas y livianas (un compromiso para considerar pasos posteriores encaminados a reforzar la cooperación internacional) y el rastreo (un compromiso para llevar a cabo un estudio de la ONU para examinar la viabilidad de desarrollar un instrumento internacional). Sin embargo, éstas son medidas mínimas y es de esperar que los compromisos y procesos globales para el seguimiento del PoA asegurarán el desarrollo posterior de la acción internacional para analizar la proliferación, la disponibilidad y el uso ilícito de las armas pequeñas y livianas.

Notas finales

- 1 Los informes pueden ser descargados de los siguientes sitios web: www.international-alert.org; www.saferworld.co.uk y www.basicint.org.
 - 2 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos Sus Aspectos* (incluyendo el 'Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos Sus Aspectos'), Documento ONU, A/CONF.192/15, 20 de Julio de 2001.
 - 3 Id.
 - 4 Id.
 - 5 Id.
 - 6 Id.
 - 7 Id.
 - 8 Id.
 - 9 Id.
 - 10 Id.
 - 11 *Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Amas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Munición, suplementando a la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*, Documento ONU, A/55/383/Add.2, 2001.
 - 12 O. Greene, *Mejora de la trazabilidad de los flujos de armas pequeñas y livianas: desarrollo de un régimen internacional de marcaje y rastreo*, Informe Núm. 5, Proyecto Mordiendo la Bala, Londres, enero de 2000.
 - 13 Gobiernos de Francia y Suiza, *Establecimiento de un mecanismo de rastreo para prevenir y reducir la acumulación y transferencia excesiva y desestabilizadora de armas pequeñas y livianas*, Documento de trabajo, diciembre de 2000.
 - 14 A/CONF.192/15, op cit.
 - 15 Primer Comité de la ONU, Documento A/C.1/56/L.47, párrafo 10, 19 de octubre de 2001.
 - 16 A/CONF.192/15, op cit.
 - 17 A/55/383/Add.2, op cit.
 - 18 A/CONF.192/15, op cit.
 - 19 Id.
 - 20 Id.
 - 21 Id.
 - 22 Id.
 - 23 Id.
 - 24 Id.
 - 25 Id.
 - 26 Comisión de Desarme de la ONU, *Directrices para las Transferencias Internacionales de Armas en el contexto de la resolución 46/36 H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991, Sesión quincuagésimo primera, Suplemento Núm.42 (A/51/42)*, mayo de 1996, párrafo 17.
 - 27 A/CONF.192/15, op cit.
 - 28 Convención Marco de Premios Nobel sobre las Transferencias Internacionales de Armas, <http://www.armslaw.org>. Las otras ONGss que trabajan para promover esta Convención incluyen el Comité de Servicio de los Amigos de América, Amnistía Internacional, el BASIC, la Federación de Científicos Americanos, Oxfam, el Proyecto Ploughshares y Saferworld
 - 29 A/CONF.192/15, op cit.
 - 30 *Borrador del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en Todos Sus Aspectos*, Asamblea General de la ONU (A/Conf.192/L.4), diciembre de 2000.
 - 31 Id.
 - 32 Id.
 - 33 A/CONF.192/15, op cit.
 - 34 Id.
 - 35 Id.
 - 36 Id.
 - 37 Id.
 - 38 Id.
 - 39 Id.
 - 40 Id.
 - 41 Id.
 - 42 Id.
 - 43 Id.
 - 44 Id.
 - 45 Id.
 - 46 Id.
 - 47 Rachel Stohl et al. *Poniendo a los Niños Primero: El Impacto de las Armas Pequeñas en los Niños*, Informe 11, Mordiendo la Bala, Londres, junio de 2001.
 - 48 A/CONF.192/15, op.cit.
 - 49 Id.
 - 50 Id.
 - 51 Id.
 - 52 Id.
 - 53 Id.
 - 54 Id.
 - 55 Id.
 - 56 Id.
 - 57 Id.
 - 58 Id.
 - 59 Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Munición, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, Resolución AG/Res.1 (XXIV-E/97) de la Asamblea General de la OEA, Vigésimo Cuarta Sesión Especial, 13 de noviembre de 1997.
 - 60 A/CONF.192/15, op cit.
-

Notas finales

- 61 Id.
- 62 Moratoria sobre la Importación, Exportación y Fabricación de Armas Ligeras de ECOWAS, 31 de octubre de 1998.
- 63 A/CONF.192/15, op cit.
- 64 Id.
- 65 Id.
- 66 *Programa de Acción Sudafricano sobre las Armas Ligeras y el Tráfico Ilícito*, Saferworld/Instituto de Estudios de Seguridad (Sudáfrica), mayo de 1998.
- 67 A/CONF.192/15, op cit.
- 68 Camillo Reyes, declaración en la reunión anual de IANSA, Bruselas, 3 de octubre de 2001.
- 69 Reyes, op cit.
- 70 Louis Michel, viceprimer ministro y ministro de asuntos exteriores de Bélgica, en nombre de la Unión Europea, Conferencia de la ONU sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas En Todos Sus Aspectos, Nueva York, 9 de julio de 2001.
- 71 Tercer informe anual según la Medida Operativa 8 del Código de Conducta sobre las Exportaciones de Armas de la Unión Europea, 13657/01 anexo, DGE VII, noviembre de 2001.
-