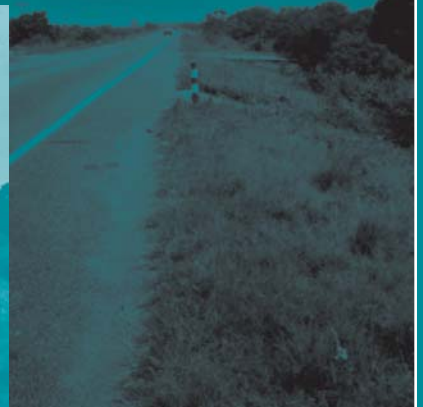


## Los Controles Internacionales Sobre Armas Pequeñas: Algunas lecciones de Eurasia, América Latina y Africa Occidental

Michael von Tangen Page, William Godnick y Janani Vivekananda  
2005



**Los Controles Internacionales Sobre Armas  
Pequeñas: Algunas lecciones de Eurasia, América  
Latina y África Occidental**

Michael von Tangen Page, William Godnick y Janani Vivekananda  
2005

## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| Acrónimos y abreviaturas                           | 4         |
| Acerca de los Autores                              | 5         |
| Reconocimientos                                    | 6         |
| Prefacio   | 7         |
| Resumen ejecutivo                                  | 8         |
| <b>1. Introducción</b>                             | <b>11</b> |
| <b>2. Modalidades de acuerdos</b>                  | <b>13</b> |
| <b>3. Experiencias de ejecución</b>                | <b>23</b> |
| <b>4. Hacia una ejecución efectiva</b>             | <b>35</b> |
| <b>5. Conclusión</b>                               | <b>41</b> |
| <b>6. Recomendaciones globales claves de MISAC</b> | <b>43</b> |

## Acrónimos y abreviaturas

|          |  |
|----------|--|
| CICAD    | Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas   |
| CIFTA    | Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito en armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. |
| COCOM    | Comité Coordinador para el Control Multilateral de Exportaciones   |
| CCT      | Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas  |
| DAD      | Departamento para Asuntos de Desarme de Naciones Unidas  |
| DDR      | Desarme, desmovilización y reintegración   |
| DfiD     | Departamento para el Desarrollo Internacional (Gran Bretaña)   |
| CPEA     | Consejo del Partenariado Euro-Atlántico  |
| EBE      | Encuentro Bianual de Estados   |
| ECOSAP   | Proyecto de Armas Pequeñas de la Comunidad Económica de Estados Africano-Occidentales  |
| ECOWAS   | Comunidad Económica de Estados Africano-Occidentales   |
| FLACSO   | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  |
| FOSDA    | Fundación para la Seguridad y el Desarrollo en África  |
| FTI      | Fundación para la Tolerancia Internacional (Kyrgyzstan)  |
| G8       | Grupo de los Ocho  |
| IANSA    | Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas   |
| MALAO    | Le Mouvement Contre les Armes Legeres en Afrique de l'Ouest  |
| Manpads  | Sistemas de defensa aérea portátil   |
| MERCOSUR | Mercado Común del Cono Sur   |
| MISAC    | Monitoreo de la implementación del control de armas pequeñas   |
| OTAN     | Organización del Tratado del Atlántico Norte   |
| OEA      | Organización de Estados Americanos   |
| OSCE     | Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa   |
| PCASED   | Programa para la Coordinación y Asistencia sobre Seguridad y Desarrollo  |
| PfP      | Partenariado para la Paz   |
| PoA      | Programa de Acción de Naciones Unidas 2001 contra el Comercio Ilícito en Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.                     |
| SADC     | Comunidad para el Desarrollo del Africa Sureña   |
| SALW     | Armas pequeñas y armamento ligero  |
| SEESAC   | Coordinación de Europa Sur Oriental para el control de armas pequeñas  |
| SERPAJ   | Servicio de Paz y Justicia en Panamá   |
| RSS      | Reforma del sector seguridad   |
| PNUD     | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| TCA      | Tratado sobre el Comercio de Armas   |
| UA       | Unión Africana   |
| UE       | Unión Europea  |
| UN-LiREC | Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y Desarme (Lima)  |
| UNREC    | Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz y el Desarme (Togo)   |
| WA       | Acuerdo de Wassenaar   |

## Acerca de los autores

Michael von Tangen Page es Asesor del Programa de Seguridad y Construcción de Paz en International Alert. Graduado de las Universidades de Ulster, St. Andrews y Bradford, fue anteriormente un investigador de post-doctorado en el Departamento de Estudios de Guerra y en el Centro para los Estudios de Defensa en el King's College, Londres. Ha escrito más de 40 reportes, monografías y documentos que examinan los temas del terrorismo, la proliferación de armas pequeñas y las reformas del sector seguridad.

William 'Bill' Godnick es Asesor de Política para América Latina para el trabajo de Seguridad y Construcción de Paz de International Alert y un candidato a doctorado en Estudios de Paz en la Universidad de Bradford (Reino Unido). Recibió su M.A. en Estudios de Política Internacional en el Monterey Institute of International Studies (EEUU).

Janani Vivekananda es una Investigadora Asociada al Programa de Seguridad y Construcción de Paz de International Alert y graduada en Filosofía, Política y Economía de la Universidad de Oxford.

## Reconocimientos

Los autores desean agradecer la ayuda de todas las organizaciones e individuos que estuvieron involucrados en diferentes aspectos del Proyecto de Monitoreo de la Implementación del Control de Armas Pequeñas (MISAC). Estas incluyen las Embajadas del Reino Unido y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfiD), Oficiales de campo en muchos de los países donde se llevó a cabo la investigación, así como a nuestros socios en el terreno, que son, en orden alfabético: Fundación Arias, Costa Rica; East West Institute of the American University, Kyrgyzstan; FLACSO, Argentina; FOSDA, Ghana; Fundación para la Tolerancia Internacional (FTI), Kyrgyzstan; Le Mouvement Contre les Armes Legeres en Afrique de L'Ouest (MALAO), Senegal; SERPAJ, Panamá; y Viva Rio, Brasil. También queremos agradecer a aquellos expertos externos que han escrito reportes para este proyecto, principalmente: Pablo Dreyfus, Adedeji Ebo, Suzette Grillo, John Heathershaw, Christiane Agboton-Johnson, Emil Juraev, Carolina Iooty de Paiva Dias y Benjamín Lessing. También queremos agradecer a todos los miembros pasados y presentes del equipo de MISAC por su ayuda, trabajo y asistencia en este proyecto, ellos son: Stephanie Cooper, William Godnick, Laura Mazal, Derek Miller, Stephanie Powell, Helena Vázquez, Kevin Villanueva, Janani Vivekananda, Michael von Tangen Page, Charlotte Watson y Lada Zimina. Finalmente queremos agradecer a los dos iniciadores de este proyecto, Eugenia Piza-López y Sarah Meek. Sin embargo, este documento expresa solamente las visiones de los autores. Si usted tiene correcciones o comentarios sobre este documento, por favor envíelos a [security-peacebuilding@international-alert.org](mailto:security-peacebuilding@international-alert.org)

Este reporte ha sido preparado como la parte final del Proyecto MISAC de International Alert, auspiciado por el DfiD, Reino Unido, el Ministerio de Defensa y la Oficina del Extranjero y la Commonwealth. Gracias a Sofia Montenegro por su labor de traducir este informe al español.

## Prefacio

Un tema clave en el mejoramiento del manejo y prevención del conflicto es el reto de frenar la proliferación y mal uso de las armas pequeñas y ligeras (SALW). El Proyecto MISAC del Programa de Seguridad y Construcción de Paz de International Alert es una iniciativa de tres años para ayudar a países en América Latina, África Occidental y Eurasia a mejorar la implementación de medidas de control internacional y nacional de SALW. Al trabajar con gobiernos, donantes y ONGs, su intención no es sólo desarrollar un mejor nivel de entendimiento en relación al alcance y naturaleza de los controles SALW internacionales y regionales, sino también asistir directamente a los interesados en trabajar hacia una plena implementación de estos controles.

A través de una investigación orientada al proceso y con la directa interacción con gobiernos, donantes y actores de sociedad civil, el Proyecto MISAC ha realizado un trabajo en tres fases. La primera fase fue de mapeo, que creó un perfil de los acuerdos y actividades regionales, identificó actores relevantes y sus capacidades. Este trabajo es público y ha sido publicado como una serie de reportes. Cada Reporte de País individual fue subsecuentemente revisado a principios del 2005 y está disponible en el sitio web de International Alert (<http://www.international-alert.org>).

Finalmente, las valoraciones regionales fueron seguidas por la fase de asistencia dirigida del proyecto. En esta parte del proceso, International Alert, en cooperación con contrapartes locales e internacionales e interesados, buscó como diseñar e implementar políticas de soporte y sostenibilidad para fortalecer las medidas de control SALW dentro de un pequeño número de estados previamente identificados.

## Resumen Ejecutivo

Este reporte describe los puntos claves del aprendizaje comparativo recogido como resultado del Proyecto MISAC del Programa de Seguridad y Construcción de Paz de International Alert. El proyecto examinó el proceso de implementación de medidas regionales e internacionales de control SALW en Eurasia, América Latina y África Occidental. Este reporte sin embargo está diseñado para dar al lector una visión global y comparativa tanto de los impedimentos claves en la ejecución de los acuerdos de control SALW como de un entendimiento comparativo de los diferentes requerimientos que enfrentan los funcionarios que están implementando estas medidas.

El reporte examina las modalidades de acuerdos enfocados en esta investigación. Hay una descripción de cada acuerdo así como un esquema de los temas claves a los cuales se dirige cada instrumento. Un tema clave identificado por este reporte es que los requerimientos de informes en los diferentes acuerdos son a menudo muy complejos y si bien a menudo hay duplicación esto no necesariamente es muy fácil para los oficiales responsables de implementarlos. Por lo tanto, sugiere que se le debe dar atención a la estandarización de los requerimientos de informes así como a la identificación de necesidades para asistir a los estados en la producción de reportes. La falta de acuerdos legalmente vinculantes especialmente en Eurasia es también una preocupación que necesita ser enfrentada.

Este reporte destaca las diferentes experiencias regionales de implementación. En el caso de Eurasia ha habido significativas mejorías en la implementación de los acuerdos. Es interesante notar que esta región se ha beneficiado de algunos de los esfuerzos más concertados de apoyo internacional así como de tener algunos de los más grandes incentivos económicos para implementar acuerdos internacionales. Sin embargo, el carácter entreverado de la proliferación de SALW con otros temas tales como la reforma del sector seguridad, la corrupción, las drogas, la criminalidad y el terrorismo necesita ser mejor entendido y requiere de un abordaje holístico del trabajo de SALW. Más aún, en el caso de Asia Central hay una necesidad de mayor investigación sobre la naturaleza de la proliferación de SALW en tanto la concentración en la región hasta ahora ha estado enfocada comprensiblemente, en las armas de destrucción masiva. En el caso de América Latina ha habido también avances positivos en términos de encarar la proliferación de SALW. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha estado activa en la región y ha habido el desarrollo de una capacidad significativa dentro de los estados y entre las organizaciones de sociedad civil. La riqueza relativa de la región ha ayudado también grandemente así como la fortaleza de muchas instituciones. La corrupción y la criminalidad sigue siendo un tema y hay una necesidad de mayor regulación de la industria de seguridad privada especialmente en relación al uso de armas de fuego. La implementación en África Occidental probablemente ha sido la más débil de las regiones cubiertas en el proyecto MISAC. Esto ha sido por una serie de razones no siendo la menor la falta de recursos (tanto financieros como de personal) disponible. El apoyo regional de Naciones Unidas a través de la organización PCASED fue también el proyecto de apoyo regional menos exitoso en las tres regiones examinadas (comparado con SEESAC y UN-LIREC) parcialmente debido a una baja de confianza de parte del donante en la organización y en parte debido a la falta de experticia SALW de algunas de las personas reclutadas para la organización. ECOWAS y las Naciones Unidas están



tratando encarar este tema en la nueva institución de ECOSAP, pero queda como un tema de preocupación. Sin embargo, las tendencias dentro de África Occidental son positivas tanto a nivel nacional como regional y por lo tanto hay una buena base para ser optimistas acerca del futuro.

El reporte también contiene un análisis de aquellos temas transversales regionales que se hicieron evidentes durante el transcurso de la investigación. Esto incluye la importancia de construir nexos entre los ejecutores a nivel nacional, regional e internacional, así como la necesidad de incrementar la apropiación pública y oficial de las medidas de control de SALW a través de proyectos de concienciación y de construcción de capacidades. Es también importante identificar métodos para hacer del interés de los estados el implementar acuerdos a través de la inducción positiva y de promover mayores relaciones entre grupos de sociedad civil y agencias de implementación. Los temas de intermediación y manejo de depósitos SALW necesitan ser incluidos en los acuerdos regionales SALW. Un punto clave de entrada hacia el desarrollo de un abordaje holístico del control SALW identificado por el reporte, es incluir el tema en proyectos de reforma del sector seguridad (RSS) así como reconocer el área a menudo negada de la privatización de la seguridad dentro de tal política.

Las recomendaciones claves del reporte son:

1. Los donantes y cuerpos regionales deben apoyar mecanismos a través de los cuales puedan encontrarse las redes de implementadores claves con el fin de facilitar las comunicaciones informales y compartir experiencias, sea en sitios formales como informales.
2. Debe darse una mayor atención a la promoción de la cooperación a través de las fronteras y a la comunicación entre los ejecutores oficiales de países vecinos.
3. Una importante barrera para la implementación internacional de control SALW sigue siendo la falta de conciencia sobre estas iniciativas entre las organizaciones de sociedad civil y los ejecutores oficiales. Se debe dar atención a la concienciación y a la construcción de capacidad.
4. Se puede ayudar en gran medida a las iniciativas de control SALW si hay beneficios claros para aquellos estados que las implementen. Puede ser necesario dar apoyo a la concienciación de funcionarios y políticos sobre tales beneficios, o bien llamar la atención sobre las positivas consecuencias económicas de una implementación exitosa.
5. Es importante asegurar que el apoyo de los donantes esté coordinado de tal manera que promueva la cooperación entre las agencias ejecutoras y los grupos de sociedad civil.
6. Los instrumentos internacionales de control SALW, donde sea necesario, deben ser actualizados para incluir la intermediación, especialmente en aquellos países que no son ni productores ni exportadores.
7. El manejo de depósitos es una herramienta clave para ayudar a limitar la entrada de armamento ilícito en el mercado ilícito y debe ser apoyado más vigorosamente.
8. El control SALW puede ser un punto de entrada útil en un proyecto de RSS y debe considerarse el mejoramiento de la capacidad de aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que ejecutan medidas de control SALW.

9. Es importante tomar en cuenta a las compañías de seguridad privadas en cualquier estrategia de RSS y examinar el entrenamiento y el profesionalismo de los empleados, así como promover mejores prácticas en términos de utilización y manejo de SALW.
10. Ahora que ha entrado en vigencia el Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego se requiere realizar un mayor trabajo de incidencia y cabildeo internacional para promover que más gobiernos lo ratifiquen.

## 1. Introducción

La última década ha visto un gran intento de la comunidad internacional por encarar el tema del comercio internacional ilícito en armas pequeñas y armamento ligero (SALW). Se han introducido importantes medidas internacionales, entre las que destaca el Protocolo sobre Armas de Fuego y el Programa de Acción de Naciones Unidas 2001 contra el Comercio Ilícito en Armas Pequeñas y Livianas en todos sus aspectos (PoA). Estos acuerdos globales están siendo ahora apoyados por nuevas y mayores iniciativas internacionales dirigidas a desarrollar un instrumento que ayude a marcar y rastrear tanto SALW como potencialmente las municiones, con vistas a establecer controles para la intermediación y la transferencia. La sociedad civil internacional y una serie de gobiernos han dado también su apoyo para la creación de un Tratado de Comercio de Armas (TCA) de carácter internacional y legalmente vinculante, que buscaría codificar las actuales normas internacionales en relación a la exportación de armas.

También han emergido una serie de acuerdos regionales, incluyendo iniciativas de la Comunidad Andina, la Unión Africana (UA), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Económica de los Estados Africano-Occidentales (ECOWAS), la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC) y otras, todas las cuales buscan crear mayores límites y que están diseñados para los contextos específicos regionales en los cuales estas organizaciones trabajan. De estos acuerdos, un cierto número de ellos son en la actualidad legalmente vinculantes –Decisión 552 de la Comunidad Andina, Convención de la OEA, Declaración de Nairobi y el Protocolo de SADC–, mientras ECOWAS se encuentra en el proceso de iniciar un borrador de protocolo.

Por tanto, en una situación donde los marcos internacionales y regionales para el control SALW están evolucionando, es importante de tomar nota de los actuales acuerdos y de su implementación.

Las cuestiones que tienen que ser tratadas incluyen establecer en qué lugar han tenido éxito las iniciativas internacionales y en dónde enfrentan desafíos, así como devolver estas experiencias de implementación hacia el proceso internacional. Se ha observado una brecha entre el proceso diplomático internacional, que puede ser visto como un éxito, y la implementación de estos acuerdos sobre el terreno.

En los últimos tres años, el Monitoreo de la implementación del Proyecto de Control de Armas Pequeñas (MISAC) de International Alert ha examinado a profundidad la ejecución de dos acuerdos internacionales y de tres acuerdos regionales. Este documento se propone examinar los temas claves y preocupaciones en relación a la experiencia de implementar estos mecanismos de control. Las tres regiones que fueron revisadas fueron Eurasia, América Latina y África Occidental. Estas fueron seleccionadas por la diferente naturaleza de los desafíos existentes en cada región, así como por la necesidad de lograr un balance entre naciones productoras de armamento y las que son afectadas por ello, a fin de examinar los dos lados del control internacional SALW, es decir, la demanda y el suministro.

El proyecto involucró personal de International Alert y consultores para revisar la situación en las regiones aludidas y para valorar los acuerdos relevantes, antes de seleccionar un pequeño número de países en los cuales conducir una investigación a profundidad. A partir de la finalización de estos estudios de países, se organizaron una serie de consultas regionales. Cada consulta tenía como propósito permitir a los interesados claves (funcionarios de gobiernos, sociedad civil local e internacional, organizaciones internacionales y gobiernos) proporcionar sus perspectivas sobre los esfuerzos dirigidos a enfrentar la proliferación de SALW. Esto fue seguido en 2004 por un encuentro organizado en Londres que involucraba la participación de los interesados a través de las regiones. Por tanto, este reporte es la culminación de un proceso de investigación participativa donde fue consultado un amplio abanico de distintos actores interesados. Sin embargo, las conclusiones finales son aquellas alcanzadas por el equipo de MISAC.

El reporte por tanto comenzará por examinar los requerimientos que cada acuerdo esperaba de los estados relevantes en las tres regiones incorporadas por el proyecto, antes de proceder a examinar cómo se complementan cada una. La siguiente sección revisará los retos y éxitos de cada acuerdo que International Alert y sus asociados han observado durante y/o como resultado del proyecto, examinando las razones por las cuales ocurrieron. Finalmente, el reporte concluirá con una serie de recomendaciones basadas en la extensa investigación conducida por el equipo de MISAC en los últimos tres años.

## 2. Modalidades de Acuerdos

Esta sección examina los acuerdos específicos de cada uno de los mecanismos internacionales claves de control SALW vistos en este reporte, antes de proceder a comparar y contrastar los requerimientos de cada uno de estos acuerdos.

### 2.1. Acuerdos y mecanismos de Control SALW Global

#### 2.1.1. Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego

El Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego (también conocido como el Protocolo de Viena) fue adoptado en Mayo 2001 como un apéndice a la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado. Incorpora medidas tales como el marcaje y el mantenimiento de registros para apoyar la identificación y rastreo de las armas de fuego, criminaliza la manufactura ilícita y el tráfico en armas de fuego así como borrar las marcas de las mismas. El Protocolo sobre Armas de Fuego es un documento legalmente vinculante para aquellos estados que deciden ratificarlo. En Abril 2005 Zambia se convirtió en el estado miembro de Naciones Unidas No.40 en ratificar el Protocolo, con lo cual formalmente éste entró en vigencia.

#### 2.1.2. Programa de Acción de Naciones Unidas

El Programa de Acción de Naciones Unidas (PoA) fue adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Prevención, Combate y Erradicación del Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en todos sus Aspectos, en Julio 2001. La adopción del PoA fue la culminación del esfuerzo de varios años para colocar en la agenda internacional los efectos devastadores de SALW y la necesidad de encarar el tema. Se ha convertido en el principal marco para una mayor elaboración y desarrollo de la cooperación internacional sobre el control de SALW.

El PoA define algunas de las normas y principios que guían el trabajo de la comunidad internacional sobre temas SALW. Establece que las consecuencias de la proliferación y mal uso de SALW son múltiples y que son necesarios abordajes sostenibles y de largo plazo con el fin de frenarla. Subraya la importancia de la prevención del conflicto, el desarrollo, control del crimen y de la salud pública en la lucha contra la proliferación de SALW. Sin embargo, en un esfuerzo por conseguir consenso, muchas de las dimensiones importantes de tal proliferación tuvieron que ser sacrificadas, incluyendo algunas dimensiones claves de derechos humanos, humanitarias, de desarrollo y de prevención del crimen.<sup>1</sup> El mecanismo clave de monitoreo es la producción de reportes anuales, que son sometidos al Departamento para Asuntos de Desarme de Naciones Unidas (DAD) y que son publicados en el sitio web de DAD y a través de dos Conferencias Bienales de Reporte, la primera de la cual se realizó en 2003, mientras la segunda será en Julio 2005.<sup>2</sup> El PoA será revisado en el verano de 2006.

#### 2.1.3 Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Los eventos del 11 de Septiembre del 2001 con los ataques terroristas sobre los Estados Unidos de América generaron una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ha subrayado la necesidad de prevenir el flujo de SALW a las manos de grupos terroristas y de estados que auspician el terrorismo. Como una expresión de su condena a los ataques y de su determinación de prevenir ataques similares en el futuro, el Consejo de Seguridad también formó el Comité Contra el

Terrorismo (CCT) en la Resolución 1373, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (relativo a las amenazas a la paz y seguridad internacional). El CCT está formado por todos los 15 miembros del Consejo de Seguridad. Monitorea la implementación por todos los estados de la Resolución 1373 y trata de incrementar la capacidad de los estados para luchar contra el terrorismo. El CCT ha establecido ya que los temas SALW son altamente relevantes para su mandato. Hay dos partes de la lista de prioridades del CCT que son relevantes al control SALW que los estados necesitan encarar: en primer lugar, los controles de aduana, migración y fronteras a fin de prevenir el movimiento de terroristas y el establecimiento de refugios seguros; en segundo lugar, el establecimiento de controles que prevengan el acceso de los terroristas a los armamentos.<sup>3</sup>

#### 2.1.4. Acuerdo de Wassenaar

El Acuerdo de Wassenaar sobre Controles de Exportación para Armas Convencionales y Bienes de Uso-dual y Tecnologías (WA) emergió como el reemplazo del COCOM (Comité Coordinador para el Control Multilateral de Exportaciones), un régimen de control de exportaciones de la Guerra Fría que estaba dirigido a prevenir la adquisición de armas por parte de países comunistas. Como resultado de una serie de encuentros entre 1993 y 1996, el COCOM fue terminado y emergió el WA, con una más amplia participación de países y el establecimiento de nuevas listas de control así como de un mecanismo para el intercambio de información.

El WA requiere que los estados participantes aseguren, a través de sus políticas nacionales, que las transferencias de armas y bienes de uso dual y tecnologías no contribuyan al desarrollo y mejoramiento de las capacidades militares que minen la seguridad y estabilidad internacional y regional, y que no sean diferidas para apoyar tales capacidades. Los requerimientos del intercambio de información del WA involucran notificaciones semi-anales de las transferencias de armas, cubriendo siete categorías derivadas del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas.

En Diciembre 2002, en consonancia con el PoA de Naciones Unidas y el Documento de OSCE sobre Armas Pequeñas y Ligeras, los estados miembros de WA adoptaron la Guía de Mejores Prácticas para la Exportación de Armas Pequeñas y Livianas. Las Guías apuntan a la necesidad de adoptar legislación y asegurar su implementación en áreas tales como la evaluación de exportaciones de SALW; licencias de exportación; re-exportar/re-transferir; fabricación sin licencia; requerimientos a los potenciales receptores de SALW; marcaje, mantenimiento de registros y cooperación.<sup>4</sup>

#### 2.1.5. Plan de Acción del G8

En el 2003, el Grupo de los Ocho (G8), las principales economías en el mundo, acordaron un plan de acción en la cumbre del grupo en Evian, Francia, titulado 'Mejorar la Seguridad del Transporte y Control de los Sistemas de Defensa Aérea Portátil (Manpads). Un Plan de Acción del G8'. Este era un plan para el control de exportación de los sistemas de defensa aérea portátil (Manpads) y específicamente para que los gobiernos prohibieran la transferencia de estos armamentos a 'usuarios no estatales'. El plan de acción comprometía a los estados miembros del G8 a:

- Proveer asistencia y experticia técnica para la recolección, el manejo seguro de depósitos y la destrucción de Manpads excedentes, de acuerdo a requerimientos de seguridad nacional;
- adoptar controles nacionales estrictos de exportación de Manpads y de sus componentes esenciales;
- asegurar fuertes regulaciones nacionales de producción, transferencia e intermediación;
- prohibir la transferencia de Manpads a usuarios no estatales;
- exportar Manpads sólo a gobiernos extranjeros o a agentes autorizados por un gobierno;
- intercambiar información sobre países y entidades que no cooperan;
- examinar la factibilidad de desarrollar una actuación técnica específica o lanzar distintivos de control para los nuevos Manpads para impedir un uso no autorizado;
- promover la acción del Grupo de Trabajo sobre Manpads para la seguridad de la aviación en la Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO).<sup>5</sup>

## 2.2. Eurasia

### 2.2.1 Convención Europea

La Convención Europea sobre el Control de la Adquisición y Posesión de Armas de Fuego por individuos fue adoptada en Junio de 1978 y entró en vigencia en Julio de 1982. La Convención establece un sistema de control de los movimientos de armas de fuego (incluyendo SALW) de un país a otro por la vía de dos métodos: notificación y doble autorización. Turquía ha sido parte de la Convención desde 1979; entre los estados post-comunistas, Rumania fue el primero en firmarla en 1995.

### 2.2.2. Código de Conducta de la UE

Todos los estados miembros de la Unión Europea suscriben el Código de Conducta de la UE sobre Exportación de Armas, que fue adoptado en Junio de 1998. Otros 13 estados no miembros de la UE decidieron asociarse con los principios del Código dos meses después de ser acordado. Es un documento política, pero no legalmente vinculante, y por lo tanto no requiere de ratificación.

El Código incluye ocho criterios a través de los cuales los miembros se comprometen a no exportar armamentos que exacerbarían las tensiones regionales o conflictos, o a no ser usados en la represión interna o la violación de derechos humanos. El Código también prohíbe la exportación de minas terrestres. Entre sus limitaciones está la de no encarar áreas como la intermediación internacional de armas, acuerdos para la producción con licencia y la certificación de usuario final y el monitoreo.<sup>6</sup>

Los estados no miembros de la UE que han adoptado el Código están excluidos de su principal herramienta de implementación, dado que no toman parte y en el procedimiento de intercambio de información, por el cual se circulan las negativas de licencias de exportación a otros estados miembros. Esto está reservado solamente para los estados miembros de la UE, debido a la naturaleza comercialmente sensible de la información recogida. Esta es la deficiencia principal del Código, que necesita ser revisada.

### 2.2.3. Acción Conjunta de la UE

La Acción Conjunta de la UE sobre Armas Pequeñas fue firmada en Diciembre de 1998; en Julio del 2002 fue reemplazada con una nueva Acción Conjunta, que incorporaba la regulación en relación a municiones. Este documento es legalmente vinculante para los estados miembros de la UE y es implementada a través de leyes y procedimientos nacionales. La Acción Conjunta apunta en primer lugar, a combatir y contribuir a ponerle fin, a la diseminación y a la acumulación desestabilizante de armas pequeñas. En segundo lugar, a contribuir a la reducción de los acumulados existentes de estas armas y sus municiones a niveles consistentes con las legítimas necesidades de seguridad de los países. En tercer lugar, a ayudar a resolver los problemas causados por tales acumulados.

### 2.2.4. Pacto de Estabilidad

El Pacto de Estabilidad para Europa Sur-Oriental fue adoptado en Junio de 1999, con el fin de proveer una estrategia comprehensiva de largo plazo de prevención de conflictos para los países de esta región. Uno de sus componentes es el Plan de Implementación Regional para combatir la proliferación de SALW, que prevé iniciativas en áreas tales como la prevención y el combate del tráfico ilícito; desarme, desmovilización y reintegración (DDR); manejo de armamentos del sector seguridad; transparencia y rendición de cuentas; concienciación pública; capacidad administrativa y legislativa; y programas de recolección, depósito y eliminación.

### 2.2.5. Documento OSCE sobre Armas Pequeñas y Armamento Ligero

El documento de la OSCE sobre SALW fue oficialmente acordado en Noviembre del 2000. Las responsabilidades de los estados bajo este acuerdo incluyen el combate al tráfico ilícito; controlar la diseminación y acumulación de SALW; construcción de confianza, seguridad y transparencia; el reconocimiento del rol de la OSCE ante la situación de seguridad en un país y ante el tema de SALW en un ambiente de post-conflicto.

### 2.2.6. Principios de OSCE sobre la Transferencia de Armas Convencionales

Los principios de la OSCE sobre la Transferencia de Armas Convencionales, adoptada en Noviembre de 1993, requiere que los estados tomen en cuenta los siguientes factores en la transferencia de armas: respeto por los derechos humanos; la situación interna y regional del estado receptor; la naturaleza y el costo de las armas; los requisitos del estado receptor; las legítimas necesidades de seguridad del receptor; y los requerimientos para el mantenimiento de la paz. Los estados miembros deben evitar transferencias que serán usadas para violar los derechos humanos y amenazan la seguridad nacional de los estados.

### 2.2.7. Documento OSCE sobre Depósitos de Municiones Convencionales

El documento de OSCE sobre Depósitos de Municiones Convencionales es un documento políticamente vinculante, adoptado en Noviembre del 2003. Provee procedimientos prácticos y mecanismos para la destrucción de depósitos sobrantes de municiones. Su meta final es de permitir a los estados participantes de fortalecer sus capacidades nacionales de manera que puedan lidiar con problemas específicos por su propia cuenta. Los procedimientos y mecanismos incluyen medidas de seguridad, basadas en los principios de voluntariedad, transparencia, complementariedad y sostenibilidad.



### 2.2.8. Consejo del Partenariado Euro-Atlántico

El acuerdo para establecer el Consejo del Partenariado Euro-Atlántico (CPEA) fue firmado en Mayo de 1997. Consiste de 46 miembros, incluyendo los 19 estados miembros de la OTAN y los 27 países socios. El CPEA ha reemplazado el Consejo de Cooperación Nor-Atlántico y es el principal foro de consulta y cooperación entre la OTAN y sus socios en el Partenariado para la Paz (ver sección 2.2.9, abajo). El Programa de Trabajo del CPEA, adoptado en Julio de 1999, hace especial referencia a combatir los problemas de proliferación y mal uso de SALW. Sin embargo, en contraste con otras iniciativas internacionales, la OTAN apunta a desarrollar asistencia a la medida de países meta.<sup>7</sup> Hasta el momento, los miembros han participado en operaciones de mantenimiento de paz en los Balcanes y han asistido los procesos de DDR en esa región

### 2.2.9. Partenariado para la paz

El Partenariado para la Paz (PfP) fue establecido en 1994 y actualmente involucra 30 países miembros.<sup>8</sup> Complementa al CPEA en promover la transparencia y la construcción de confianza entre los países del antiguo bloque oriental y del occidental al instituir actividades prácticas de cooperación. Estas actividades están directamente relacionadas con el planeamiento de la defensa nacional y del presupuesto militar, regulación de las fuerzas armadas nacionales, y el desarrollo de la capacidad para la acción conjunta en el área de mantenimiento de paz u operaciones de respuesta a desastres. Además, un fondo de PfP apoya la destrucción segura de depósitos de minas terrestres antipersonales y otras municiones.

## 2.3. América Latina

El hemisferio Occidental fue la primera región en desarrollar un tratado legalmente vinculante contra el tráfico ilegal de armas de fuego. Esto ocurrió dentro del marco de la Organización de Estados Americanos, con la adopción de la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito en Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997. Fue también la primera región en desarrollar un sistema de procedimientos para implementar un tratado de esta naturaleza, con la adopción de Regulaciones Modelo para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones en 1998, bajo la coordinación de la Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas (CICAD). Durante la Asamblea General de OEA sostenida en Bridgetown, Barbados en Junio 2002, la cuestión del tráfico de armas fue atada a la aprobación de CIFTA.

En el 2002, la Asamblea General de la OEA también propuso una solución para la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas que no solo reconocía y promovía aspectos de CIFTA y las Regulaciones Modelo, sino que también hacía un llamado a la acción a todos los estados miembros de la OEA con el fin de:<sup>9</sup>

- Proveer información a más tardar el 15 de julio de cada año, con un reporte sobre la implementación de aspectos nacionales, regionales y globales del Programa de Acción de Naciones Unidas.
- Designar un punto de contacto que sirva como enlace con el Secretario General de la OEA y el Programa de Acción de ONU;
- Desarrollar un estudio de los intermediarios y transportistas en el tráfico de armas;

- Solicitar que el Consejo Permanente de la OEA organice un seminario sobre identificación, colección, manejo de depósitos y destrucción de armas pequeñas y armamento ligero (SALW);
- Animar a aquellos Estados Miembros que están en posibilidad de hacerlo de destruir SALW confiscadas como resultado de una prohibición sobre tráfico ilícito, así como aquellas bajo su control que excedan cualquier necesidad legítima. También motivarlos a tomar las medidas necesarias para salvaguardar sus depósitos y armamentos bajo su custodia que son necesarios para propósitos de defensa; y
- Animar a los Estados Miembros que todavía no lo han hecho a considerar la firma o ratificación del Protocolo sobre Armas de Fuego de Naciones Unidas.

De hecho, la Comisión de Seguridad y CICAD lanzaron un estudio en Octubre de 2002 sobre intermediación de armas pequeñas en el hemisferio y están en el proceso de organizar un seminario sobre manejo de depósitos. Sin embargo, CIFTA y las Regulaciones Modelo de CICAD continúan siendo los mecanismos más relevantes para el control de la proliferación de armas pequeñas.

### 2.3.2. CIFTA

CIFTA es el único acuerdo regional legalmente vinculante que existe y que trata con la proliferación de armas de fuego en relación al refuerzo de la ley y el control del crimen. Con excepción de la isla de Dominica, todos los estados miembros de la OEA han firmado el acuerdo y de estos, 19 lo han ratificado: Argentina (2001), las Bahamas (1998), Belice (1997), Bolivia (1999), Brasil (1999), Chile (2003), Colombia (2003), Costa Rica (2000), Ecuador (1999), El Salvador (1999), Grenada (2001), Guatemala (2003), México (1998), Nicaragua (1999), Panamá (1999), Paraguay (2000), Perú (1999), Uruguay (2001) y Venezuela (2002). Notablemente ausentes de esta lista están Canadá y los Estados Unidos.

Los Artículos XX y XXI de CIFTA establecen un Comité Consultivo para documentar la ratificación e implementación de la Convención y promover las siguientes acciones:

- Intercambio de información, especialmente en relación a la legislación nacional y procedimientos administrativos;
- Cooperación entre autoridades nacionales;
- Entrenamiento, asistencia técnica y compartir experiencia; y
- Medidas para facilitar la entrada en vigor de CIFTA

### 2.3.3. El cuestionario oficial de CIFTA

Una de las herramientas usadas por el Comité Consultivo de CIFTA ha sido un cuestionario distribuido a todos los estados miembros de la OEA para documentar su situación nacional de cara a la Convención. Para Mayo 2002, 17 de los 34 estados habían respondido al cuestionario: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Doce de los 17 respondientes habían ratificado CIFTA, mientras cinco aún no lo han hecho. Por una parte, es un paso positivo que países que no han ratificado aún CIFTA se involucren en el proceso y por tanto trabajen para su implementación. Por otra parte, es preocupante que cuatro partes de la Convención –Costa Rica, Grenada, Paraguay y Uruguay- todavía no han respondido oficialmente al cuestionario.

Sin embargo, hay varias explicaciones para la falta de respuesta al cuestionario hasta ahora. En el caso de Uruguay, es probable que este esperando el texto final de una nueva ley introducida en Julio 2002. En Costa Rica, los funcionarios de gobierno creían que ya habían cumplido con todos los intercambios de información a través de CICAD y esto ilustra ciertas dificultades con estructuras paralelas dentro de la misma organización.<sup>10</sup> Este problema fue planteado en el Comité Consultivo de CIFTA, donde se recomendó permitir el uso doble de los reportes hechos para el CICAD para responder el cuestionario de CIFTA sin más esfuerzo.

Un análisis oficial de las respuestas a las 17 preguntas del cuestionario indica el progreso a nivel nacional, con la promulgación de regulaciones relacionadas a la confiscación y la adopción de leyes sobre seguridad de las armas durante la exportación, importación y tránsito.

Sólo nueve estados miembros de la OEA han identificado puntos de contacto nacionales para la promoción de la cooperación e intercambio de información, mientras solo siete han identificado puntos de contacto nacionales para la asistencia legal mutua, como requieren los Artículos XIV y XVII, respectivamente, de la Convención. En algunos casos, la información suministrada consiste sólo del nombre de la agencia de gobierno correspondiente, sin información del contacto. A pesar de las escasas respuestas oficiales al cuestionario, se ha convertido en una herramienta útil para que los estados miembros de la OEA identifiquen áreas que necesitan mayor fortalecimiento durante el proceso de implementación.

## 2.4. África Occidental

### 2.4.1. La Unión Africana y la Declaración de Bamako

La Declaración de Bamako surgió de la necesidad de un enfoque común africano en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas del 2001. A partir de una Conferencia Ministerial en Bamako, Mali del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2000, se recomendó que se tomaran las siguientes acciones a nivel nacional:

- La creación de agencias nacionales de coordinación sobre armas pequeñas;
- El mejoramiento de la capacidad de refuerzo de la ley nacional y de las agencias de seguridad y funcionarios, incluyendo entrenamiento y mejoramiento de equipos y recursos;
- La destrucción de armamento confiscado y excedentes;
- El desarrollo e implementación de programas de concienciación pública; y
- La conclusión de arreglos bilaterales para el control de armas pequeñas en zonas fronterizas comunes.

En el nivel sub-regional, los estados africanos buscan lograr la codificación, armonización y estandarización de normas nacionales, y el mejoramiento de la cooperación subregional y continental entre policía, aduanas y servicios de control fronterizo.<sup>11</sup> Además de la Declaración de Bamako, la Organización de la Unidad Africana/Unión Africana (OUA/UA)<sup>12</sup> creó el Consejo de Paz y Seguridad de la UA el 9 de julio de 2002. El Consejo fue creado como un órgano decisorio para la prevención, manejo y resolución de conflictos y como

una disposición de seguridad colectiva y alerta temprana para facilitar una respuesta oportuna y eficiente a situaciones de conflicto y crisis en África. El Protocolo Relativo al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la UA reitera la creciente preocupación acerca del impacto de la proliferación, circulación y tráfico ilícito de SALW sobre la paz y seguridad de África, así como sobre su desarrollo económico y social. Por tanto, enfatiza la necesidad de un esquema bien decidido y coordinado de cooperación para enfrentar este problema. Sin embargo, para que el Consejo de Paz y Seguridad sea formalmente establecido, se requiere un mínimo de 27 ratificaciones. Hasta la fecha, sólo 15 países lo han respaldado, de los cuales tres son Africano-Occidentales (Ghana, Mali y Sierra Leona).

#### 2.4.2. Moratoria de ECOWAS

La Moratoria de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS) sobre la Importación, Exportación y Manufactura de Armas Pequeñas y Livianas en África Occidental fue firmada en Abuja, Nigeria el 31 de Octubre de 1998, por un periodo inicial de tres años. En 2001, fue extendida por un periodo adicional de tres años y renovado de nuevo por otros tres años en el verano de 2004. Hay en la actualidad intentos de negociar una nueva convención que sería legalmente vinculante para reemplazar la Moratoria cuando finalice el corriente periodo.

Hasta 1996, los esfuerzos para controlar el flujo de armas en África Occidental eran mínimos. Para 1996, sin embargo, la búsqueda de una paz viable y sostenible en el conflicto malinense entre tuaregs y árabes en el norte y el gobierno de Mali necesitaba de abordaje regional, lo que eventualmente resultó en la adopción de la moratoria para armas pequeñas.<sup>13</sup> A partir del éxito del proceso de paz de Mali, el Presidente Alpha Konare de Mali propuso un congelamiento regional de la importación, exportación y manufactura de SALW en África Occidental. Si bien la propuesta fue bien recibida por algunos estados miembros de ECOWAS, otros demostraron una relativa indiferencia y/o ignorancia de la Moratoria en antelación de su adopción. Sin embargo, recibió el apoyo activo de las organizaciones multilaterales, que formaron la base para una serie de encuentros, consultas y conferencias.<sup>14</sup>

El régimen de moratoria de África Occidental esta compuesto de tres instrumentos principales relacionados:

1. La Declaración de Moratoria
2. El Plan de Acción para la implementación del Programa para la Coordinación y Asistencia en Seguridad y Desarrollo (PCASED), un programa del PNUD que provee apoyo técnico y operativo para el desarrollo práctico de la Moratoria, que fue adoptado por los ministros de relaciones exteriores de ECOWAS en Marzo de 1999; y
3. El Código de Conducta, adoptado el 10 de Diciembre de 1999. Sus principales componentes incluyen:
  - El establecimiento de Comisiones Nacionales en cada país miembro (Artículo 4);
  - El asentamiento de estructuras dentro de ECOWAS para apoyar la Moratoria y para monitorear el cumplimiento de los estados miembros (Artículo 5);
  - La preparación de reportes por los estados miembros 'sobre el ordenamiento o procuramiento de armamentos, componentes y municiones cubiertos por la Moratoria' (Artículo 6);

- El desarrollo de un registro regional de armas y una base de datos (Artículo 6)
- La armonización de la legislación (Artículo 7)
- El entrenamiento de personal de seguridad (Artículo 7); y
- La declaración de armamentos y municiones utilizados para las operaciones de mantenimiento de paz (Artículo 8).

Una revisión de los principales indicadores, tal y como los estableció la Moratoria misma, indica que la ejecución de la Moratoria presenta una imagen mixta y modesta. Su impacto en el nivel de proliferación ha sido más evolutivo que revolucionario. Se debe subrayar que si bien la Moratoria fue declarada en 1998, los mecanismos e instrumentos necesarios para su implementación tomaron un par de años para articularse y operacionalizarse. Adicionalmente, hay una falta evidente de un mayor conocimiento sobre este proceso único. La mayoría de la información relacionada con la Moratoria ha sido el resultado de las actividades de ONGs. Sería por lo tanto prematuro emitir conclusiones firmes y definitivas en esta etapa, particularmente si se considera que es la primera de este tipo en el mundo. De ninguna manera ha sido un fracaso completo, a pesar de algunas deficiencias, emergiendo como una útil plantilla sobre la cual se puede eventualmente afirmar un régimen de control de SALW africano-occidental. Aún más, después de una consulta a la sociedad civil y al gobierno organizada por Oxfam y el Gobierno de Mali en Bamako en Marzo 2005, la Moratoria está siendo revisada con la idea de transformarla en un protocolo legalmente vinculante.

## 2.5. Para comprender los Requerimientos de manera comparativa

Las subsecciones anteriores esbozan un significativo número de medidas nacionales e internacionales de control de armas que son todas relevantes hasta cierto punto para el control SALW. Claramente, hay un amplio y a menudo confuso rango de medidas con compromisos diferentes y a menudo traslapadas y es importante señalar que esta misma confusión es un impedimento clave para la exitosa implementación de estos acuerdos. Como veremos más adelante, hay una necesidad de racionalizar y coordinar los métodos de reporte y los mecanismos a través de una miríada de diferentes obligaciones. Sin embargo, en este momento, esta confusión a menudo significa que los funcionarios ejecutores no están claros sobre lo que su estado está obligado a hacer o no; y a menudo se requiere que los donantes y los gobiernos trabajen juntos para incrementar la conciencia de tales funcionarios, la fiscalización de la sociedad civil y la de los 'gatekeepers'. Sin embargo, el grueso de este estudio se ha concentrado en examinar aquellos acuerdos que están en buena medida o totalmente dirigidos a SALW y es la naturaleza de estos compromisos sobre los que se concentrará este reporte.

La Tabla 1 examina la naturaleza de los acuerdos claves regionales que fueron cubiertos por este estudio. Como es evidente, cada acuerdo regional escoge cubrir un notable amplio rango de asuntos comunes. Por lo tanto, debería ser posible trabajar para animar el desarrollo de criterios comunes a través de un rango de diferentes iniciativas y también para establecer un sistema donde el reporte de la implementación pueda trabajar en concordancia con una plantilla relativamente genérica. Esto contribuiría grandemente a asistir a aquellas organizaciones involucradas en la construcción de capacidad.

Como ilustra la Tabla 1, ha habido una serie de compromisos, que van desde los legalmente vinculantes hasta los regímenes voluntarios. Esta es una de las más controversiales diferencias y será vista al final de este documento, pero es interesante notar que hay una tendencia en las más importantes regiones productoras de armas a favorecer acuerdos políticamente vinculantes o voluntarios, mientras que aquellos países donde los temas de la demanda son más importantes favorecen esquemas legalmente vinculantes. Esto también es reflejado por el hecho de que relativamente pocos países que son grandes productores de armas han ratificado el Protocolo sobre Armas de Fuego.

**Tabla 1. Principales acuerdos regionales de control SALW cubiertos en este reporte**

| Acuerdo                    | Código de Conducta UE | Documento OSCE SALW | Moratoria de ECOWAS | Convención Interamericana | Regulaciones Modelo OEA CICAD |
|----------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Tema:                      |                       |                     |                     |                           |                               |
| Obligación                 | Política              | Política            | Política            | Legal                     | Voluntaria                    |
| Exportación/Importación    | Sí                    | No                  | Sí                  | Sí                        | Sí                            |
| Comisiones Nacionales      | No                    | Puntos de Contacto  | Sí                  | Puntos de Contacto        | Puntos de Contacto            |
| Manejo de depósitos        | No                    | Sí                  | No                  | No directamente           | No                            |
| Producción                 | No                    | No                  | Sí                  | No                        | No                            |
| Intermediación             | Sí                    | Sí                  | No                  | Vago                      | Tránsito                      |
| Intercambio de información | Sí                    | Sí                  | No                  | Sí                        | Sí                            |
| Marcaje                    | No                    | Sí                  | No                  | Sí                        | Sí                            |

## 3. Experiencias de Implementación

Los requerimientos claves de los varios acuerdos internacionales han sido bosquejados arriba. Esta sección evaluará primero la experiencia de las regiones examinadas en la implementación de las medidas de control claves de SALW, antes de concluir con una discusión general sobre las lecciones que pueden ser aprendidas comparando los diferentes acuerdos.

### 3.1. Eurasia

La región de Eurasia es geográficamente muy diversa y cubre mucho del hemisferio Norte. Probablemente tiene la más amplia gama en el mundo de acuerdos regionales e internacionales que son relevantes para el control SALW, así como los más detallados compromisos. Sin embargo, un factor importante que necesita ser tomado en cuenta con la mayoría de los acuerdos -sea que se originen de la UE, OSCE o UN- es que la vasta mayoría de ellos son instrumentos política, pero no legalmente vinculantes. Si bien esto coloca una importante presión sobre los estados para implementar estos acuerdos, no hay forma de asegurar su adhesión. Por otro lado, esto ha significado que acuerdos potencialmente controversiales se logren más rápidamente y se ha introducido una línea de base internacional de normas SALW. La única medida legalmente vinculante en la región es el Protocolo sobre Armas de Fuego de las Naciones Unidas.

En Europa Central y del Este, los acuerdos regionales claves son todos coordinados a través de la UE. Si bien estos son los más detallados de tales acuerdos, su implementación sólo ha sido extensiva en países que están a punto de unirse a la UE o tienen un prospecto realista de hacerlo en la próxima década. Al lado de la UE, los otros mecanismos regionales claves están cubiertos por la OSCE. Los tres mecanismos de la OSCE son importantes porque cubren la región de Eurasia entera. Es importante reconocer que la implementación tanto de acuerdos regionales e internacionales parece estar directamente vinculada a la inducción positiva que se percibe en la forma de membresía de la UE y la OTAN. Así mismo, debe también reconocerse que los depósitos de armamentos excedentes y la producción de SALW pueden potencialmente verse como importantes generadores de ganancia para estados y comunidades que son relativamente pobres. Por lo tanto, necesita ser entendido que las dificultades económicas producidas por la introducción de mayores mecanismos de control de SALW y otros armamentos, a menudo puede ser visto como un intercambio para un mayor desarrollo económico y garantías de seguridad en el futuro. Como tal, es importante que se tenga en mente la adhesión a tales mecanismos de control cuando el acceso sea visto por los actuales estados miembros de la UE y la OTAN.

#### 3.1.1. Europa Central y Oriental

Los países de Europa Central y Oriental han mostrado una gran voluntad para observar los requerimientos internacionales de exportación de armas. Es interesante especular que esto puede deberse a que es probable que vayan a ingresar o ya están ingresando a la UE. Otro argumento que ha sido expuesto es que estos países están culturalmente más cercanos al Occidente. Sin embargo, los argumentos económicos son probablemente los más importantes para explicar sus acciones. Aún más, los países de Europa Sudoriental, habiendo estado en una zona de conflicto, tienen una mayor motivación para lidiar con un significativo número de armamento excedente en la región. El éxito de la Coordinación

Europa Sudoriental para el Control de SALW (SEESAC) en la destrucción armamento excedente a través de la región, es una evidencia de esto. La experticia proveída por este programa ha sido importante para asistir a los estados en honrar sus compromisos internacionales.

### 3.1.2. La región del Mar Negro

La región del Mar Negro es indudablemente un área que requiere mayor atención de la comunidad internacional. La situación en Moldavia permanece tensa y todavía hay extensos depósitos de armas pequeñas en posesión privada, especialmente en el este del país. Similarmente, Ucrania continúa siendo un país cuya conducta en términos de la exportación de armas queda abierta a cuestionamiento. Aquí la voluntad política de reforzar las medidas internacionales de control de armas puede ser aún más fortalecida por la comunidad internacional. Turquía, Bulgaria y Rumania son hasta ahora los países más exitosos en la región en términos de implementación de acuerdos y compromisos SALW, reflejando, como se señaló anteriormente en la discusión de Europa Central y Oriental, la probable importancia del desarrollo económico en términos de implementación de controles SALW. Debe observarse, sin embargo, que estos países son también los económicamente más desarrollados de la región y por ende, los países que tienen menos que perder al controlar la exportación de armas. La decisión de Bulgaria, en la región del Mar Negro, de introducir el Protocolo sobre Armas de Fuego de Naciones Unidas probablemente se explica mejor de esta manera. Bulgaria tenía uno de los peores antecedentes en términos de exportación de armas a países en la región afectados por conflictos. Por tanto, con el fin de promover su candidatura para ingresar a la OTAN y la UE, tenía que mostrar la mayor voluntad para introducir mecanismos de control. Al igual que la región de Europa Central y Oriental, la región del Mar Negro ha sido afectada por el conflicto en la antigua Yugoslavia, y el PNUD y el Pacto de Estabilidad han sido extremadamente importantes en promover el control SALW en esta región, especialmente a través de SEESAC.

### 3.1.3. Asia Central

El Proyecto MISAC condujo el primer importante estudio de la situación de las armas pequeñas en Asia Central desde el derrocamiento del régimen Talibán en Afganistán. Este estudio examinó la situación en Kyrgyzstan, Kazakhstan y Tajikistan. El hallazgo clave del reporte es que si bien no hay un problema de violencia con armas pequeñas en el presente, no está claro en qué medida las armas pequeñas están en posesión privada o no regulada. La región como un todo tiene un serie de potenciales amenazas a su estabilidad, que continúan siendo preocupantes. La principal preocupación es la escasez de recursos combinada con la pobreza, y las tensiones étnicas y religiosas. Tajikistan experimentó una guerra civil durante los 1990, pero por otro parte las tensiones en la región han permanecido hasta la fecha en lo fundamental no violentas. La revolución popular del 2005 en Kyrgyzstan, que llevó a la renuncia del presidente de mucho tiempo Askar Akayev, fue pacífica; sin embargo, es demasiado pronto para decir cuál será el impacto de estos eventos en términos de adhesión a los acuerdos internacionales. También existe el potencial de inestabilidad que emana de Afganistán, así como la amenaza de que el contrabando de drogas pueda desestabilizar aún más la región. Es importante por tanto trabajar con los grupos de sociedad civil y el sector seguridad en construir una capacidad local para monitorear los niveles de crimen armado y el uso de armas pequeñas como un



indicador temprano de conflicto. Esto requiere la construcción de la capacidad local de investigación de grupos locales de sociedad civil, así como mejorar la comunicación entre la sociedad civil y el sector seguridad.

Un área clave de inquietud en la sub-región de Asia Central es el tema del manejo de depósitos. La falta de transparencia en Asia Central significa que es difícil valorar con alguna certeza cuantas armas pequeñas hay en la región. Este es un tema de preocupación especial, puesto que no está claro en qué medida y en qué números fueron dejadas las armas pequeñas cuando la Unión Soviética se desintegró. Por lo tanto, a fin de valorar si hay alguna filtración o necesidad de programas de destrucción de armas, es vital que se levanten inventarios por los sectores de las fuerzas armadas y la policía en cada uno de los países examinados.

Ha habido un reconocimiento general en la región que hay una necesidad para mejorar la investigación sobre la naturaleza del problema SALW, así como los lazos entre SALW y el comercio internacional de narcóticos. También hay una necesidad de entender las amenazas claves a la seguridad en la región y el impacto que SALW tienen en estos conflictos. Si bien hay un acuerdo general entre estados y ONGs que la región tiene una serie de potenciales amenazas a su seguridad, los peligros representados por SALW permanecen en buena parte desconocidos. El alcance de las amenazas a la paz y seguridad incluyen el terrorismo, el contrabando de drogas, fronteras en pugna y más importante, la competencia por recursos claves, incluyendo el agua. Sin embargo, hasta ahora no parece haber mayor problema con la violencia relacionada a las armas pequeñas, aunque es claro que este problema tiene el potencial para desarrollarse en los próximos años y por lo tanto necesita ser monitoreado. En términos de implementación, hay una falta de comunicación entre las ONGs y el estado sobre temas de `seguridad`, incluyendo control SALW que es preocupante, en tanto esto significa que hay muy poco monitoreo independiente por los grupos de sociedad civil de las actividades del estado. Es también cuestionable cuanto conocimiento tienen muchos funcionarios ejecutores sobre los compromisos que su estado ha hecho y sobre cuál es el grado de voluntad política para implementar tales compromisos.

### 3.2. América Latina

Aunque diversa, América Latina es una región muy cohesionada con una gran comunidad de naciones hispanoparlantes y un gran país de habla portuguesa –Brasil- que se ha involucrado con el resto del continente a nivel hemisférico y de MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur). Hay varios productores en la región. Se considera que Brasil y Argentina tienen industrias de armas significativas, mientras otros países tales como México, Chile y Perú tienen industrias más pequeñas. Colombia y Haití son los únicos países que están experimentando conflictos armados, aunque la situación política y social en Bolivia, Jamaica y Venezuela es frágil y ha escalado a veces en confrontaciones armadas. El resto del hemisferio está afectado en mayor o menor grado por la inseguridad post-conflicto o por altos niveles de violencia criminal y/o juvenil que involucra armas pequeñas.

El hemisferio occidental fue la primera región en crear un instrumento legalmente vinculante para las armas pequeñas a través de la Organización de Estados Americanos y

su Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito en Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Al mismo tiempo, una oficina técnica de la OEA desarrollo una serie de Regulaciones Modelo voluntarias para asistir en la implementación de CIFTA. Una vez al año, el Comité Consultivo de CIFTA se reúne en Washington, D.C. para revisar la implementación de la Convención. En la actualidad, 27 de los 33 estados miembros de la OEA han ratificado CIFTA; varios de aquellos que no la han ratificado han comenzado alguna forma de implementación.<sup>15</sup>

Los gobiernos latinoamericanos enfrentaron algunos desafíos cuando las Naciones Unidas adoptaron el Programa de Acción 2001. Si bien hay algún traslape entre CIFTA y el PoA, especialmente en términos de combatir el comercio ilícito en SALW, el primero es legalmente vinculante, mientras el último es sólo un documento de consenso político. Instrumentos regionales tales como CIFTA se encuentra mencionado y se anima su implementación por el PoA, de manera que en cierto sentido, la implementación de CIFTA también refuerza la implementación del PoA.<sup>16</sup> Sin embargo, los requerimientos técnicos, legales y burocráticos (Comisiones Nacionales) de CIFTA, las Regulaciones Modelo, el PoA y el Protocolo sobre Armas de Fuego, además de los mecanismos sub-regionales en MERCOSUR, Centroamérica y más recientemente la Comunidad Andina, han hecho que el cumplimiento de todos estos requerimientos se hagan sistemáticamente difícil, especialmente para los países más pobres.<sup>17</sup>

A pesar de los retos de llenar e implementar todos estos acuerdos y mecanismos, la OEA y DAD han desarrollado mecanismos de coordinación a través del Centro Regional de Naciones Unidas en Lima (UN-LIREC), el cual ha desarrollado programas de entrenamiento para las ONGs, la policía y funcionarios de aduanas sobre temas de armas Pequeñas, al tiempo de crear bases de datos para el uso de los gobiernos como apoyo para la implementación del control SALW.

También puede decirse que con la excepción de los estados de la UE/OTAN/OSCE, América Latina tiene la más grande y amplia variedad de recursos institucionales a su disposición para lidiar con el control SALW. Si bien el Proyecto MISAC en América Latina analizó la participación de las instituciones internacionales y sub-regionales en la implementación del control SALW, asumió también que eran de igual importancia, sino mayor, los contextos nacionales y locales donde tomaba lugar la implementación, incluyendo la capacidad e involucramiento de las instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. El resto de la discusión alrededor de la implementación del control SALW revisará los temas traídos a la luz en el curso de las valoraciones de la investigación y de las consultas realizadas en Centroamérica y MERCOSUR.<sup>18</sup>

### 3.2.1. América Central

De Belice a Panamá, los países centroamericanos experimentan diversos aunque generalmente alto grados de violencia por armas pequeñas e inseguridad relacionada asociada con el trauma post-conflicto, el crimen organizado/tráfico de drogas, pandillas juveniles y la excesiva disponibilidad de SALW recirculadas y nuevas fuentes legales e ilegales. Sin embargo, en general, el problema de SALW es enfrentado principalmente como un asunto dentro del esquema del crimen organizado y la seguridad pública. El único país en la región que produce armas pequeñas es Guatemala, a través de la compañía de

su Ministerio de Defensa que ensambla rifles de asalto Galil y produce municiones de 5.56 mm, aunque las autoridades dicen que esto es sólo para consumo militar y de la policía.

Cada país en la región, con excepción de Honduras, ha ratificado CIFTA. Adicionalmente, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua hicieron declaraciones oficiales en relación a la implementación del PoA de Naciones Unidas en el Encuentro Bianual de Estados (EBE) en Nueva York en Julio 2003. La Comisión de Seguridad del Sistema de Integración Centroamericano también ha hecho esfuerzos para fortalecer el control de las armas pequeñas en la región a través del preexistente Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en Centroamérica y un proyecto específico centroamericano sobre armas pequeñas que promueve la creación de comisiones nacionales interagenciales de SALW, que puedan llenar los requerimientos de todos los mecanismos internacionales relevantes, así como responder a sus propias legislaciones nacionales, políticas y contextos.

La presencia de iniciativas financiadas por el PNUD en El Salvador (reducción de la violencia) y Honduras (reforma del sector seguridad (RSS) y control de armas pequeñas) ha fortalecido los esfuerzos nacionales. El proyecto regional del PNUD para Centroamérica tiene el potencial de expandir tales esfuerzos en los otros países. Debe notarse también que cada país –con la excepción de Belice- tiene una activa participación de las ONGs. Con el apoyo del PNUD se están desarrollando esfuerzos en Guatemala y Costa Rica.

La mayoría de los actores gubernamentales y una significativa mayoría de organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica enfocan su análisis del control de armas pequeñas en la aplicación de la legislación relevante por las autoridades correspondientes, usualmente, la policía, los militares, las aduanas y las autoridades judiciales. En algunos casos, tales como Costa Rica y El Salvador, fueron usadas cláusulas del CIFTA para reformar la legislación, bajo el argumento que estos gobiernos ya se habían comprometido a tales acciones cuando ratificaron la convención. En el caso de El Salvador la comisión del congreso que reformaba la ley de armas y explosivos en 1992 fue capaz de prohibir la triangulación o re-exportación de armas pequeñas debido precisamente a un artículo dentro de CIFTA. Previamente, había habido poco interés político por incluir un articulado fuerte que tratara con las exportación de armas pequeñas, dado que El Salvador no tiene una industria de armas pequeñas. Durante el Proyecto MISAC, la leyes nacionales de armas fueron reformadas o llevadas al debate público casi en todos los países centroamericanos.

Durante el transcurso de la última década, se ha dado mucha atención y proveído asistencia para el desarme y el control de armas pequeñas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua y en menor medida, en Honduras. Por esta razón, después de una validación sub-regional de la investigación de Centroamérica, el Proyecto MISAC decidió involucrarse con actores gubernamentales y de la sociedad civil en dos países que han recibido menos atención, pero que sin embargo sirven como importantes puntos de tránsito para los armamentos dirigidos al conflicto colombiano y que tienen niveles significativos de violencia criminal y social armada dentro de sus propias sociedades: Costa Rica y Panamá. Estos dos países comparten una frontera común y ambos han pasado procesos de desmilitarización, eliminando todas las fuerzas militares.

El gobierno costarricense ha jugado un rol de liderazgo en el desarme y el control de armas pequeñas en la región, basado en su ejemplo de desmilitarización y extendido a través de su activismo durante las negociaciones de paz centroamericanas. El gobierno de Costa Rica, a través de su compromiso sostenido con la Fundación Arias sobre una variedad de temas relacionados con la seguridad internacional, regional y nacional, ha proveído un ejemplo saludable de cómo el gobierno y la sociedad civil puedan trabajar juntos en la implementación del control SALW. Panamá tiene varias particularidades en relación al problema de proliferación y control SALW, incluyendo la de compartir una frontera con Colombia cercana a zonas con altos niveles de confrontación armada, así como una zona libre y facilidades bancarias libres de control regulatorio que proveen agujeros para los traficantes de armas. Al mismo tiempo, los programas de recolección de armamentos llevados a cabo por la Ciudad de Panamá y el suburbio pobre de San Miguelito demuestran el rol que los gobiernos locales pueden jugar en la implementación del control de armas pequeñas, a pesar de no tener un mandato constitucional/legal en esta área.

Es interesante notar que la consulta de MISAC entre los gobiernos y las ONGs de Costa Rica y Panamá en Marzo 2003 evidenció las siguientes necesidades de los dos países a fin de mejorar la implementación de control SALW, entre otras:

- Obtener tecnologías más actualizadas para detectar el tráfico entre Costa Rica y Panamá;
- Armonizar la recolección y presentación de estadísticas de SALW en ambos países;
- Recibir asistencia técnica para clasificar crímenes, delitos y castigos más coherentemente;
- Recibir asesoría internacional experta sobre destrucción de armas pequeñas;
- Incrementar la capacidad institucional y los recursos financieros para la Comisión de Seguridad Centroamericana si es que efectivamente va dirigir el control de SALW a nivel sub-regional;
- Trabajar en cooperación con especialistas de los sectores público y privado en desarrollar campañas de concienciación pública sobre temas de SALW, riesgos y responsabilidades;
- Lograr mayor coordinación entre los mecanismos de la OEA y las Naciones Unidas para el control SALW; y
- Establecer comisiones nacionales multidisciplinarias e inter-institucionales para dirigir este tema en todos los niveles, según el mandato de las Naciones Unidas, la OEA y la Comisión de Seguridad Centroamericana.

Muchos de estos asuntos probablemente se reflejan en otros países de la región y pueden verse como cuestiones importantes que necesitan ser tratadas al identificar medidas de control SALW. El seminario binacional que tuvo lugar en el 2003 se realizará de nuevo en Junio del 2005 como una iniciativa trinacional que involucra también a Nicaragua. A pesar de los continuados problemas políticos internos relacionados con la destrucción de los misiles tierra-aire, Nicaragua ha hecho grandes esfuerzos para corregir los errores que llevaron a una investigación de alto nivel de la OEA de una transacción particular. Ahora Nicaragua ha tomado un rol de liderazgo en la promoción de un abordaje centroamericano de SALW y ha adoptado una nueva ley que trata el tema de la intermediación de armas usando los principios del TCA.

### 3.2.2. MERCOSUR

El contexto regional de violencia armada en países del MERCOSUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay)<sup>19</sup> incluye las siguientes características generales:

- Un énfasis en la violencia urbana y criminalidad;
- Creciente privatización de las agencias de seguridad y una falta de control efectivo sobre sus operaciones;
- Un incremento en la violencia armada relacionada con el tráfico de drogas;
- Problemas de corrupción en instituciones de seguridad y justicia; y
- Agujeros legislativos y falta de mecanismos operacionales para reforzar el cumplimiento.

MERCOSUR contiene a los dos productores más importantes de armas pequeñas en el hemisferio Occidental después de Estados Unidos, es decir, Brasil y Argentina, y por esta razón, cualquier esfuerzo para implementar el control SALW debe reconocer estos intereses.

Todos los países del MERCOSUR han ratificado ahora el CIFTA, y Brasil es actualmente el secretario pro t mpore del Comité Consultivo de la Comisión. En el EBE, todos los gobiernos de MERCOSUR, con la excepción de Bolivia, reportaron sobre la implementación del control de armas pequeñas.

El propio Mecanismo Conjunto de Registro de Armas de Fuego del MERCOSUR, creado en 1998, no ha devenido en un sistema funcional por una variedad de razones burocráticas y políticas. Sin embargo, un foro más ad hoc como el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego se reunió tres veces durante el periodo del Proyecto MISAC y ha hecho algún progreso en acordar formas de coordinación regionalmente la implementación de CIFTA, la armonización de las legislaciones nacionales y el rastreo de armamentos y explosivos.

Dentro de MERCOSUR, Brasil y crecientemente Argentina, son los únicos países donde el control SALW est  verdaderamente en la agenda pública. La reciente violencia social y política en Bolivia ha evidenciado los temas de la violencia armada y de la estigmatización como un punto clave de triangulación sobre el comercio ilícito de armas, lo que ha llevado el tema a la atención del Gobierno de Paraguay. En Chile, el problema se subsume en el contexto de la seguridad pública, mientras en Uruguay, el suicidio con armas de fuego est  proporcionalmente más extendido que el homicidio.

Como en Centroamérica, aunque en mayor proporción y magnitud, en los países del MERCOSUR el debate y la acción giran alrededor de la reforma y aplicación de la legislación nacional sobre armas. Durante el periodo del Proyecto MISAC, se realizó la revisión legislativa de las normas que rigen las armas pequeñas en Brasil, Paraguay y Uruguay, al tiempo que ocurrieron vigorosos debates dentro del Senado argentino.

Lo que parece haber tenido el mayor efecto en la implementación de fuertes controles de armas pequeñas en la región, tales como la reciente aprobación de una ley nacional en Brasil que prohíbe a los ciudadanos poseer armas de fuego y portarlas en público, ha sido el liderazgo político para el desarme suministrado por los dos últimos presidentes

brasileños y actores de sociedad civil altamente capaces y activos tales como Viva Rio en Rio de Janeiro y Sou da Paz, en Sao Paulo. El principal mecanismo utilizado para ganarse al liderazgo político y a la opinión pública nacional ha sido el uso de argumentación basada en evidencias ante los medios masivos de comunicación. Demostrar los efectos que sobre la sociedad tienen la proliferación de armas, la posesión y el mal uso e informar a la opinión pública en este respecto fueron las únicas maneras de conseguir que los políticos aceptaran tomar posiciones que amenazaban a la industria de armas y a ciertas instituciones dentro del gobierno. En la segunda mitad del 2004 y en la primera parte del 2005, el gobierno de Brasil, con la cooperación de la sociedad civil a nivel nacional ha tenido éxito en recolectar y destruir más de 300,000 SALW en un esquema de cambio de armas por dinero.

Dentro del MERCOSUR, Rio de Janeiro en Brasil y la provincia de Mendoza en Argentina demuestran una vez más el rol de los gobiernos locales en implementar los controles de armas pequeñas. En el caso de la última, la experiencia ganada, la credibilidad local adquirida y los contactos hechos con actores regionales e internacionales a través de la implementación de un esquema de recolección voluntaria de armas y destrucción tuvo como resultado el nombramiento del primer director civil del registro de armas provincial, el suministro de asistencia por Naciones Unidas y el gobierno de Canadá para la destrucción de armamentos y manejo de arsenal así como un ejemplo positivo que está siendo ahora replicado en diversas formas en muchas otras provincias argentinas.

### 3.3. África Occidental

La mayoría de los países en África Occidental en el presente no están experimentando un conflicto declarado, sin embargo, ningún lugar de la sub-región está libre de los problemas con armas pequeñas. Aunque los estados de la región del Río Mano<sup>20</sup> son las áreas más visibles de conflicto o post-conflicto, otros estados en la región están experimentando los devastadores efectos de la proliferación de armas pequeñas. Nigeria ha sufrido de choques étnico-religiosos; mientras Ghana, una reconocida isla de paz, también ha experimentado violentos conflictos en el norte del país en los cuales ha sido reportada la utilización de armas pequeñas. Senegal disfruta de una situación relativamente pacífica; sin embargo, la región oriental del país y la sureña región de Casamance son áreas de conflicto de baja intensidad. Un rasgo definitorio común de la proliferación de SALW en África Occidental es la creciente dificultad que experimentan los estados en proveer seguridad pública a sus ciudadanos. Actores no-estatales, en particular grupos armados, compañías de seguridad privada y mercenarios, están jugando un creciente y prominente rol en la proliferación de SALW a través de la sub-región. Igualmente, la falta de una acción sub-regional en relación al tráfico de países fronterizos de ECOWAS es otro factor agravante.

ECOWAS fue originalmente establecida como un instrumento para la integración económica, pero ahora tiene un mandato para la paz y la seguridad. Una de las tareas más importantes de la Oficina de ECOWAS para el Secretario Ejecutivo Suplente para Asuntos Políticos, Defensa y Seguridad (DES/PADS) es la de implementar la Moratoria de ECOWAS, la cual parece estar condicionada por las realidades políticas y socio-económicas dentro de la sub-región.

La Moratoria es un instrumento pionero y esencial en la batalla contra la proliferación y mal uso de armas pequeñas en la sub-región. Fue firmado en 1998 por un período inicial de tres años y fue extendido en el 2001 por otros tres años adicionales. Siendo un acuerdo políticamente vinculante, ha recibido críticas de grupos de la sociedad civil por estar escrito en un lenguaje legalmente débil, dando lugar a interpretaciones ambiguas.

Al momento de la adopción de la Moratoria, el PNUD buscando como proveer apoyo para la implementación práctica del acuerdo, estableció el Programa de Coordinación y Asistencia en Seguridad y Descarrollo (PCASED). Cuando se estableció el PCASED, se le asignaron nueve áreas prioritarias, aunque se había revisado para incluir siete, incluyendo: el establecimiento de Comisiones Nacionales; la provisión de asistencia técnica y movilización de recursos para estas Comisiones; el entrenamiento de fuerzas de seguridad, el establecimiento de un registro de armas pequeñas y base de datos; apoyo para la recolección de armas y destrucción y apoyo para campañas de concienciación. El foco de PCASED comenzó a centrarse en construir la capacidad de las Comisiones Nacionales para cumplir con efectividad como agencias de la Moratoria. Para finales del 2004, PCASED fue reemplazado por una nueva organización sucesora conocida como ECOSAP – Proyecto de Armas Pequeñas de la Comunidad Económica de Estados Africano-Occidentales- que se concentraría en suministrar asesoría técnica sobre la implementación de controles de armas pequeñas, mientras una nueva Unidad de Armas Pequeñas fue creada dentro del Secretariado de ECOWAS con base en Abuja, a fin de tratar con los aspectos políticos del acuerdo (concesión de exenciones, etc.) Esto surgió principalmente como resultado del sentimiento de frustración existente tanto entre grupos de sociedad civil como de los donantes con PCASED. El alejamiento del proyecto del sistema de Naciones Unidas hacia ECOWAS fue visto como una parte vital para asentar el proyecto dentro de las realidades de la región y construir mayor apropiación y conciencia de la Moratoria dentro de ECOWAS.

ECOSAP estará trabajando con la Unidad de Armas Pequeñas y se tomó la decisión de que mientras el proyecto continúe siendo apoyado por el PNUD, los puestos serán pagados de acuerdo a la estructura salarial de ECOWAS, en contraposición a la estructura salarial del PNUD. Más aún, si bien habrá un líder de equipo dentro de ECOSAP, no habrá director. Todo esto fue visto como necesario a fin de enfatizar la importancia de ECOWAS dentro de la nueva estructura de implementación. Los recursos para la movilización, sin embargo, quedan pendientes, en tanto los fondos para este proyecto no están totalmente garantizados a este momento.

Aunque la Unión Africana ha comenzado a involucrarse más activamente en los asuntos de las armas pequeñas, su Consejo de Paz y Seguridad aún no es operativo, en tanto el número de estados requeridos no han ratificado su protocolo.

La adopción del PoA de la ONU en 2001 no presentó un desafío fundamental para la compatibilidad del PoA y la Moratoria, en tanto los criterios eran esencialmente los mismos. Aún más, la Declaración de Bamako (un plan de acción contra la proliferación ilegal de armas pequeñas en África), el PoA y la Moratoria prevén las agencias nacionales de coordinación, programas de destrucción de armas pequeñas sobrantes y de concienciación pública. En términos prácticos, los diferentes acuerdos son altamente

compatibles y la diferencia es meramente semántica. A la fecha, diez de los 15 estados africano-occidentales han hecho pronunciamientos públicos sobre la implementación del PoA.<sup>21</sup>

En un intento por coordinar la implementación de acuerdos sobre armas pequeñas en África Occidental, el DAD estableció un mecanismo a través del Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz y el Desarme (UNREC) en Togo. El mandato de UNREC es proveer a los estados africanos, en cooperación con la UA, con programas de desarme e investigación sobre armas pequeñas a fin de facilitar la implementación de iniciativas relevantes de desarme.

El Protocolo sobre Armas de Fuego de Naciones Unidas es el único acuerdo legalmente vinculante en África Occidental. Sin embargo, hasta la fecha, sólo siete de los 15 países africano-occidentales son signatarios del mismo, y sólo cuatro estados han ratificado el acuerdo.<sup>22</sup> Si bien el Protocolo es legalmente vinculante, ha sido cuestionado en la sub-región puesto que, en comparación con otros acuerdos, tiene una definición muy estrecha de armas de fuego y excluye explosivos y sus dispositivos, así como las transferencias de estado a estado.

La sociedad civil en África Occidental ha jugado un rol activo en encarar los retos de la proliferación de armas y ha apoyado activamente la acción de gobierno, proveído insumos para el diseño de la política regional sobre control de armas pequeñas y en el despliegue de iniciativas de cabildeo. Sin embargo, la inclusión de la sociedad civil en las Comisiones Nacionales aún necesita ponerse en práctica en la mayoría de los países. Los grupos de sociedad civil hicieron su propia revisión de la evaluación oficial de la Moratoria. La evaluación de la sociedad civil reconoció el significado de la Moratoria, pero concluyó que los vacíos e insuficiencias existentes impiden el control efectivo de armas en África Occidental.

En 2005, Oxfam, en colaboración con el Gobierno de Mali y ECOSAP, produjo un borrador de texto de una convención para la región de ECOWAS. Este texto está destinado a reemplazar la Moratoria cuando deba ser renovada en 2007. Cuando se discutió en detalle el texto por los participantes, se mostró con claridad por parte de los representantes de sociedad civil y el gobierno que atendieron al encuentro, la voluntad de moverse hacia una convención. Si bien las especificidades del documento final aún quedan por ser clarificadas, el texto inicial fue un intento por ampliar la política de armas pequeñas de ECOWAS para asegurar que un amplio rango de temas, tales como la intermediación, sean incluidos.

### 3.3.1. Ghana, Senegal y Nigeria

A pesar de la creciente tasa de crimen y bajo nivel de conflicto en algunas regiones en Ghana, Senegal y Nigeria, estos tres países se benefician de una situación relativamente pacífica en comparación a muchos de sus vecinos. Aunque quedan desafíos sustantivos en términos de recursos, los tres países demuestran una voluntad política relativamente fuerte para implementar acuerdos existentes. Particularmente en Ghana y Senegal, el gobierno y la sociedad civil colaboraron estrechamente en temas de armas pequeñas; y en Ghana y Nigeria, la sociedad civil está representada en las Comisiones Nacionales. El



conflicto existente en la Unión del Río Mano ha tenido efectos desestabilizadores sobre Ghana y Senegal y ha incrementado el tráfico ilegal de armas pequeñas. Las dificultades que los países están enfrentando en el reforzamiento de los controles fronterizos los ha llevado a involucrarse activamente en iniciativas internacionales para controlar la proliferación de armas pequeñas.

A nivel nacional, la Moratoria parece ser el principal instrumento para la implementación del control de armas pequeñas, sirviendo como un documento de referencia y marco institucional para encarar la circulación ilícita de armas pequeñas. Los tres países han participado también en el proceso de evaluación de la Moratoria y en los requerimientos adicionales del protocolo.

Los mecanismos de control de armas pequeñas están relativamente bien desarrollados en los tres países, aunque la falta de recursos está obstaculizando severamente una implementación efectiva. Además, los diferentes niveles de compromiso de parte de los gobiernos para encarar el asunto de las armas pequeñas se reflejan en los diversos grados de autonomía proveídos por las Comisiones Nacionales. En Ghana y en Nigeria, la ausencia de Comisiones Nacionales formal y legalmente establecidas limita su autonomía, lo que a su vez afecta el desarrollo e implementación de las políticas de control de armas pequeñas. La falta de independencia financiera de estas estructuras es un reto para el mandato de la Comisiones Nacionales. Aún más, las Comisiones Nacionales de los tres países no están dotadas con los recursos necesarios para implementar efectivamente las medidas y actividades de una manera autónoma. Aunque son estructuras claves para el control de SALW, los niveles de personal, experticia y recursos financieros a menudo son insuficientes para sus roles y tareas. Esto ha limitado por ejemplo, el establecimiento de unidades de documentación y registros computarizados SALW, lo que representaría un gran paso en la implementación y subsiguiente reforzamiento de controles SALW.

La adopción del PoA de la ONU ha suministrado una oportunidad para los países de participar en un mecanismo internacional de control de armas pequeñas y ha dado un ímpetu adicional al cabildeo y la acción de la sociedad civil y los gobiernos nacionales. Esto ha llevado también al incremento de la voluntad política de enfrentar el flujo ilícito de armas pequeñas. Sin embargo, Senegal es el único estado de los tres que ha sometido un reporte sobre la implementación del PoA, que sólo menciona la destrucción de 8,000 armas pequeñas en Marzo 2003. Senegal es también el único país de los tres que ha establecido un Punto de Contacto Nacional, tal como se indica en el PoA. Durante el EBE de 2003, Senegal, representado por expertos de la Comisión Nacional, reforzó su compromiso con la legislación y la intermediación y lanzó un llamado para incluir la lucha contra las armas pequeñas en las estrategias de reducción de la pobreza en países en desarrollo. Nigeria y Senegal han firmado el Protocolo sobre Armas de Fuego de Naciones Unidas, pero aún tienen que ratificarlo. Sin embargo, los procesos de Naciones Unidas permanecen en buena medida en manos de representantes de gobierno, lo que se vuelve problemático, en tanto se ha identificado que una mayor concienciación pública es fundamental para su implementación exitosa.

Los grados de cooperación entre organizaciones de sociedad civil que trabajan temas de armas pequeñas y los gobiernos nacionales varían. La representación en las diversas

Comisiones Nacionales no es siempre el mejor indicador cuando se valora la colaboración entre las Comisiones y las organizaciones de sociedad civil. La cuestión de la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno ha sido particularmente desafiante en Nigeria, donde las organizaciones representadas en el Comité Nacional no eran consideradas de tener mucha legitimidad con relación al trabajo SALW y experticia. Sin embargo, hay indicadores positivos de que la coordinación entre el gobierno y la sociedad civil se está incrementando y mejorando. Este mejoramiento viene en buena medida después de la creación de la Red Nigeriana de Acción sobre Armas Pequeñas (NANSA) en el 2004, que trabaja estrechamente con el Comité Nacional. El caso de Senegal demuestra que, si bien las organizaciones de sociedad civil pueden no estar directamente representadas en la Comisión Nacional, son animadas por ella y colaboran activamente con ella.

La situación económica y social y el crecimiento de las actividades criminales en estos tres países contribuyen a incrementar los sentimientos de inseguridad. Estos factores alimentan la demanda de SALW, que a menudo están fácilmente disponibles. Esto es debido no sólo a los conflictos en los países vecinos, pero también a conflictos pasados en estos países, y el fracaso de llevar a cabo programas exitosos de desarme. Los desafíos enfrentados por las Comisiones Nacionales están fuertemente vinculados a estos temas, y se necesita desarrollar políticas de control SALW que incorporen respuestas a estos problemas en Ghana, Nigeria y Senegal.

## 4. Hacia una implementación efectiva

El Proyecto MISAC estaba destinado a monitorear la implementación internacional y regional de medidas SALW. La esperanza clave al inicio del programa era que habrían algunas recomendaciones específicas para cada país estudiado. Recomendaciones específicas por país de este tipo están incluidas en los Estudios de País en un CD-Rom disponible a través de nuestra página web. Sin embargo, hay una serie de recomendaciones genéricas o globales que surgieron del carácter comparativo de este proyecto, específicamente donde habían problemas comunes o bien donde surgió una táctica que había funcionado en una región y valía la pena introducir en otra.

### 4.1. Construyendo Redes

Una cuestión clave que ha sido subrayada en todos los encuentros cruzados regionales organizados como parte del Proyecto MISAC ha sido la necesidad de desarrollar redes de implementadores inter pares, tanto dentro de los países y más específicamente a través de los límites nacionales, así como entre regiones. La importancia de encuentros ocasionales cara a cara es un aspecto clave de la construcción de confianza y si bien hay a menudo oportunidades oficiales para ello a través de Interpol, instituciones de Naciones Unidas o regionales, estas oportunidades a menudo ocurren en el nivel directivo más que en el nivel de los ejecutores. Similarmente, (aunque con más excepciones que en el nivel oficial) en el nivel de IANSA, los participantes a menudo también son del nivel directivo, de manera que la oportunidad para interactuar entre pares del nivel de implementación es limitada. Mientras en encuentros de alto nivel esto es inevitable, es importante que tomen lugar procesos alternativos que incluyan la participación del nivel de implementación. La retroalimentación de parte de los funcionarios tras la consulta de MISAC Centroamérica estableció que este era uno de los roles más importantes que había jugado el encuentro. Animó una mayor cooperación transfronteriza entre Panamá y Costa Rica, así como facilitó un invaluable intercambio de experiencia entre pares.

Aún más, está también la necesidad de construir lazos entre aquellos que están reforzando/implementando legislación y política de gobierno y grupos de sociedad civil que juegan un rol de información pública y de perro guardián. En la consulta en Asia Central, encontramos para nuestra sorpresa que esta era una de las primeras veces que individuos del sector seguridad (policía, guardias fronterizos, militares, servicios aduaneros y de inteligencia) y grupos de la sociedad civil se habían sentado juntos de una manera no confrontativa a fin de discutir un tema de seguridad común. Para una implementación efectiva, se necesita animar el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno –idealmente a través de consultas regulares e inclusivas y con participación de la sociedad civil en las Comisiones Nacionales.

Finalmente, uno de los aspectos más útiles del Proyecto MISAC fue la oportunidad dada a los socios de diferentes regiones de conocerse. Si bien a menudo las ONGs internacionales tales como International Alert, así como otras, incluyendo SaferAfrica, Saferworld, el Bonn International Centre for Conversion (BICC), el Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP) y muy importante, el Small Arms Survey, han trabajado en diferentes partes del mundo y han organizado seminarios basados en el aprendizaje de una región en una región diferente, ha habido relativamente poca oportunidad de encontrarse para la gente de diferentes regiones que trabaja con temas SALW. Aunque

IANSA ha jugado hasta cierto punto este rol entre organizaciones de sociedad civil, la oportunidad para ello en el nivel oficial o de implementación ha estado restringido en gran medida a encuentros organizados por Naciones Unidas, lo cual de nuevo tiende a atraer la participación de directivos oficiales más que de implementadores. Por ejemplo, durante el taller regional multi-regional de MISAC surgieron muchas lecciones importantes de la experiencia brasileña de control doméstico SALW que los participantes africano-occidentales sintieron que tenía una relevancia directa y utilización en el contexto de su región, particularmente en ambientes urbanos.

## 4.2. Concienciación y Construcción de Capacidad

Un fuerte tema que surgió de la investigación realizada, especialmente en África Occidental y Asia Central, era la falta de conocimiento de que existían compromisos internacionales y regionales entre el público general, pero aún más importante, entre aquellos funcionarios en el terreno que se supone deben implementar estos compromisos. Esta es una barrera clave para la implementación que es de alguna manera más importante que la simple voluntad política. La razón de este desconocimiento puede deberse al hecho que la implementación de los acuerdos pueden ser vistos como de baja prioridad por los gobiernos, pero más generalmente también por razones de recursos para la movilización. En África Occidental, se esperaba que PCASED proveyera asesoría técnica sobre el tema de controles SALW y Comisiones Nacionales, pero desafortunadamente, debido a la falta de recursos (tanto financieros como humanos), la organización no fue capaz de cumplir con su mandato. El recién creado ECOSAP va a ser importante en el cierre de esta brecha, pero los donantes necesitan asegurar que la experticia apropiada sea reclutada para esta organización (al lado de la recientemente establecida Unidad de Armas Pequeñas del Secretariado de ECOWAS). Es importante reconocer que SEESAC ha sido un logro significativo en Europa Sudoriental en parte debido al énfasis sobre la necesidad de conocimiento técnico dentro del personal. Esto debe replicarse en otras organizaciones similares.

Hay una necesidad para los donantes y estados de promover una mayor toma de conciencia de los acuerdos internacionales entre los implementadores del nivel inferior. Esto requiere incluir entrenamiento para construir capacidad de los implementadores y la incorporación de entrenamiento en armas pequeñas dentro de los procesos de RSS, donde sea relevante. De manera similar, los gobiernos deberían buscar como incluir implementadores en las delegaciones nacionales durante los encuentros internacionales. Esto no sólo elevaría la toma de conciencia de los implementadores individuales y sus colegas, sino que también le daría a los diplomáticos de carrera que negocian los acuerdos un mayor entendimiento de cómo tales acuerdos pueden ser mejor estructurados a fin de ayudar a la implementación.

Es también importante fomentar un mayor intercambio de información entre pares –en el nivel de sociedad civil y en el nivel oficial. En un nivel básico, esto podría involucrar enviar funcionarios reforzadores de la ley a otros países que tienen problemas similares, pero podría involucrar también llevar profesionales de un país a otro para dar entrenamiento en técnicas especializadas (manejo de depósitos, destrucción de armamento, legalización de armamento, etc). Es también importante tomar nota que los donantes deben hacer todo el

esfuerzo posible para asegurar que los funcionarios u oficiales apropiados se involucren en tal entrenamiento. Los grupos de sociedad civil también pueden beneficiarse de una toma de conciencia y construcción de capacidad similar, sea al lado de funcionarios de gobierno o en programas separados pero similares. Ejemplos de construcción de capacidad con elementos significativos de paridad para grupos de sociedad civil incluyen entrenamiento en métodos de investigación y de cabildeo.

### 4.3. Uso de Estímulos Positivos

Uno de los grandes logros observados en el estudio MISAC en términos del mejoramiento progresivo en la implementación de los acuerdos fue en Europa Central y Oriental. Vale la pena notar que si bien los estados tenían ahí ventajas técnicas y recursos, una razón clave detrás del éxito que debe ser reconocida fue de que estaban altamente motivados para triunfar. El poder de la atracción positiva de la membresía de la UE y OTAN fue un estímulo significativo para asegurar que, junto con otros muchos temas, los países de la región escogieran volverse ejemplares en su adhesión a los controles SALW, especialmente en relación a la introducción de criterios de exportación y controles de transferencia. Esto quizá se ilustra mejor con el hecho de que Bulgaria, que había sido vista con anterioridad de manera negativa, se convirtió en el primer país europeo en ratificar el Protocolo sobre Armas de Fuego. Es interesante notar que de aquellos países europeos que han ratificado el Protocolo la mayoría son países que o se han unido recientemente a la UE (Chipre, Estonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia) o son países que están actualmente en negociaciones para unirse a la UE (Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía).<sup>23</sup> Es importante por tanto que los estados miembros de la UE continúen insistiendo que los controles rigurosos de la exportación y otras medidas de control SALW están incluidas en los criterios de acceso a la UE.

Globalmente, esto representa quizá un mayor desafío, en tanto el uso de estímulos puede ser visto como directamente desafiante para la seguridad nacional de otro estado. Sin embargo, es importante reconocer que el éxito en términos de la implementación de controles SALW en países productores de SALW si implica al menos el potencial de un daño económico significativo, a menudo en economías que no necesariamente están en capacidad de tomar tal daño de manera ligera. Por ejemplo, en muchas partes de la antigua Unión Soviética, ciudades cerradas en áreas geográficas aisladas fueron a menudo escogidas para ser la ubicación de fábricas de armas. Estas ciudades remotas a menudo no tienen otra industria importante y por tanto, la atención de los donantes podría incluir el suministro de asistencia financiera para ayudar a la conversión. En África Occidental, los donantes deben considerar el suministro de estímulos tales como re-entrenamiento para los productores de armamento artesanal. Si bien parece haber mas de una razón para incluir estímulos en sociedades con problemas de armas, los estímulos han sido vistos como importantes en ayudar a promover procesos DDR y proyectos de recolección de armamentos. Proyectos de armas por desarrollo deben ser incluidos, donde sea relevante, en estrategias de DDR, reconociendo de que como a menudo hay temores significativos por la seguridad humana al inicio de procesos de DDR, muchas armas no serán entregadas inicialmente, de manera que el desarme comunitario necesita ser reconocido en una estrategia post-conflicto de los donantes. Por lo tanto, los estímulos deben ser diseñados de acuerdo a las necesidades y circunstancias de un país e idealmente jugar un rol en el mejoramiento del régimen de ley.

En América Latina, Brasil usó una combinación de zanahorias y garrotes para tratar con la re-exportación ilegal de SALW brasileñas legalmente exportadas a Paraguay, en parte por las fuertes relaciones bilaterales y de MERCOSUR. Sin embargo, en general dentro de la región, no existen estímulos tales como aquellos que motivan el buen comportamiento de países que desean ingresar a la OTAN o la UE.

#### 4.4. Enlace con la Sociedad Civil

A menudo se da el caso que la mayor experticia sobre los temas de SALW pueden existir dentro de los grupos de sociedad civil. Aún más, estos grupos pueden jugar un importante rol de monitoreo, así como elevar la toma de conciencia y hacer campaña sobre estos temas. Por esta razón, a menudo hay resistencia entre los funcionarios a involucrar grupos de sociedad civil, sin embargo hay también ganancias significativas a lograr si es posible incluirlos. En los casos de Ghana y Senegal, ha habido relaciones positivas entre grupos de sociedad civil y el gobierno. Esto, sin embargo, no ha sido mucho el caso en otros estados africano-occidentales. En algunos países latinoamericanos, tales como Guatemala y Brasil, organizaciones miembros de IANSA son miembros oficiales de las comisiones nacionales de SALW. Los donantes, al considerar la estrategia SALW en un país, deben ver el apoyo para el rol de la sociedad civil en investigación y concienciación como vital. Aún más, la promoción de una cooperación exitosa entre sociedad civil-sector seguridad debe ser animada al suministrar apoyo a iniciativas tales como proyectos de recolección de armas. El sector seguridad, sea de manera deliberada o por ignorancia, puede no entender el importante rol que pueden jugar los grupos de sociedad civil, por ejemplo, para trabajar con grupos que son hostiles o que sospechan de la policía. Es importante entonces que tal cooperación se positivamente promovida.

#### 4.5. Intermediación

La intermediación de las transferencias de armas es un asunto importante, en tanto es un negocio legítimo que es simultáneamente una ruta clave por la cual las transferencias lícitas de SALW entran al mercado ilegal. Esto significa que es un tema clave que claramente lleva hacia una regulación internacional y que es vital para asegurar que el comercio ilícito en SALW sea frenado. Este es un tema que no está tratado por la Moratoria de ECOWAS y al que sólo se alude en el caso de la OEA, pero que está cubierto en Europa (así como en otros dos importantes regímenes de control regionales que no fueron cubiertos en este estudio: la Declaración de Nairobi y el Protocolo sobre Armas de Fuego de SADC). La intermediación es importante porque crecientemente, en tanto la regulación internacional la controla en algunas partes del mundo, los intermediarios más cuestionables comenzarán a moverse a países donde pueden trabajar con mayor flexibilidad. Es importante que, en el caso de la Unión Europea, se considere seriamente si esto debería convertirse en sujeto de una medida de control legalmente vinculante más que los acuerdos políticamente vinculantes tales como la Posición del Consejo Común del 2003. Aún más, en el caso de la OEA y ECOWAS, este tema debe ser tratado cuando se revisen los protocolos y convenciones relevantes, e idealmente, esto debería también ser tratado en cualquier revisión del PoA. Esta es una medida importante al tratar con los aspectos del lado del suministro de la implementación de medidas de control SALW. Recientes reformas legales en Nicaragua y Paraguay, dos sitios donde la triangulación

ilegal ha ocurrido en estados no productores, demuestran la importancia de tratar la intermediación, así como la habilidad de la comunidad internacional de influenciar cambios positivos en el comportamiento de pequeños estados con una relativamente débil capacidad institucional.

#### 4.6. Manejo de Depósitos

Una preocupación importante en cada región ha sido el manejo de los depósitos –esto es, el buen manejo de los depósitos de armamentos del gobierno (y, a veces, privados). Si bien la OSCE ha dado grandes pasos en desarrollar mecanismos seguros para el manejo de depósitos y armería, es todavía un área negada.<sup>24</sup> Es una necesidad a tratar por todos los gobiernos que son serios acerca de parar el flujo de armamento lícito al mercado ilícito. En Asia Central, esto fue elevado por diversas fuentes que querían permanecer en el anonimato, como un tema de especial preocupación –no siendo la menor el que las fuerzas armadas hayan heredado significativamente más municiones de los militares soviéticos que la que alguna vez puedan usar plenamente. Además, hay evidencia de que el laxo manejo de los depósitos ha contribuido al comercio internacional de SALW, por lo tanto, como cuestión de prioridad, debería haber un programa para la destrucción de SALW excedente, especialmente durante el proceso de DDR, y un énfasis sobre manejo de depósitos utilizando las buenas prácticas ya disponibles a través de OSCE sería un paso positivo en cualquier proyecto de RSS. Así mismo, los regímenes de buenas prácticas donde sea posible deben incluir el uso de armerías para almacenar armamento legal cuando no estén en uso. En América Latina, hay alguna evidencia que las armas propiedad de las fuerzas armadas, policías y empresas de seguridad privada son utilizadas tanto para actividades criminales como en violencia doméstica –por tanto es importante que sea implementado el almacenamiento seguro.

#### 4.7 RSS y la Privatización de la Seguridad

Un importante tema entrelazado al de la eficiente implementación de medidas de control SALW es la de RSS. Es vital que las lecciones claves anteriores en tanto son relevantes para RSS sean tomadas plenamente en cuenta como parte de las estrategias de RSS de cualquier donante. Como con muchos otros temas de conflicto, la implementación efectiva de control SALW esta inextricablemente vinculada a la buena gobernabilidad, el control civil del sector seguridad, la profesionalización del sector seguridad, la rendición de cuentas y la transparencia.<sup>25</sup> En última instancia, la eficiencia de cualquier instrumento internacional de control o legislación nacional será dependiente del ejecutor individual en el terreno. Inevitablemente la naturaleza interagencial del control SALW significa de que es un tema ideal a través del cual tratar los asuntos de RSS. Por lo tanto, ahí donde los donantes ya estén tratando asuntos de RSS, se debe considerar la inclusión de las Comisiones Nacionales de SALW en cualquier proyecto de RSS – ciertamente, una Comisión Nacional puede ser vista como un punto de entrada ideal para un proceso de reforma.

Un tema clave que surgió en todas las regiones estudiadas fue el de la privatización de la seguridad. En muchos estados, especialmente post-conflicto, hay importantes grupos armados que existen legalmente dentro del país, principalmente compañías de seguridad

privada. Estas compañías deben incluirse en cualquier proceso de análisis y mapeo de RSS. Temas específicos de preocupación en relación al control SALW y compañías de seguridad privadas son la naturaleza del almacenamiento y registro de las armas; si los guardias poseen sus propias armas y se las llevan a casa con ellos; los chequeos de los antecedentes de los empleados; las licencias y la rendición de cuentas, especialmente si usan las armas; así como la importancia de utilizar las armas apropiadas (es decir, no rifles de asalto). Este sector a menudo es obviado y necesita ser tratado al conducir una estrategia holística de RSS.



## 5. Conclusión

Este estudio ha cubierto 29 países en tres regiones importantes del mundo y como tal ha tenido la capacidad de revisar un amplio rango de diferentes iniciativas y contextos. Si bien muchos de estos instrumentos y mecanismos son puntos de referencia útiles para la comunidad internacional para pedir a los gobiernos la rendición de cuentas sobre su implementación y son útiles para identificar un pobre desempeño, también representan la codificación de normas internacionales emergentes relacionadas con la producción, transferencia y uso de SALW. Por lo tanto, no se puede esperar la implementación inmediata y pareja de estas normas. La democracia, etapas del conflicto, ciclos políticos, procesos legislativos nacionales y una serie de otros factores afectaron su potencial implementación. Sin embargo, involucrarse con otros internacionalmente o dentro de las regiones donde se está haciendo progreso puede abrir la mente de la gente y de las instituciones hacia las posibilidades futuras así como de las ideas que pueden ser adaptadas a las realidades locales. Si bien hay instrumentos técnicos para tratar con el tráfico y mal uso de SALW, tales como la informatización y tecnologías de identificación, aún hay la necesidad de construir relaciones personales e institucionales a través de las fronteras para prevenir los flujos ilícitos de armamentos.

Cada gobierno otorga diferentes grados de importancia sobre diferentes iniciativas en el nivel de Naciones Unidas, en el nivel regional y el sub-regional. Los gobiernos con pocos recursos financieros y limitados recursos humanos tienen dificultad en asegurar que en todos los niveles los implementadores sean versados sobre cada tratado o acuerdo. Por esta razón es importante que las leyes y políticas nacionales reflejen las normas internacionales que se han acordado. La motivación para unirse a la OTAN o la UE ha sido un factor positivo en hacer que los gobiernos modernicen la legislación y práctica SALW en Europa Sud-oriental. Sin embargo, en América Latina y África, no hay una motivación similar. Muchos gobiernos que no producen u oficialmente exportan SALW, a menudo han sido negligentes en tratar con la exportación y la intermediación en su legislación nacional y esto los ha convertido en blancos fáciles para el transporte y triangulación ilegal.

El control SALW es el primer control de armas que es verdaderamente multidimensional puesto que cruza muchas diferentes esferas de acción e influencia. Sobre el tema de seguridad únicamente, SALW figura dentro de los marcos de seguridad internacional, regional, humana, pública y privada. Esto requiere una más amplia mezcla de actores con perspectivas diferentes de sociedad civil y de género a fin de responder apropiada y comprensivamente. Sin embargo, si bien muchos gobiernos están dispuestos a involucrarse tanto con elementos colaboradores y críticos de la sociedad civil, la mayoría todavía están indecisos, sea por su propio interés o por falta de práctica en un compromiso constructivo con las ONGs y otros actores.

Finalmente, el verdadero valor de las iniciativas de control SALW hasta la fecha aún no han sido vistas en términos de mayores reducciones en la proliferación y la violencia armada. Más bien, ha sido una oportunidad para usar el muy tangible problema de las armas y la violencia como una forma de juntar diversos grupos de actores para tratar con los más amplios temas de la transformación del sector seguridad y la buena

governabilidad. Es importante notar que si bien la presencia de las armas pequeñas no es una causa directa de conflicto, es una variable importante para dar cuenta de la escala, naturaleza y nivel de violencia de un conflicto específico. Como tal, es muy importante como tema del desarrollo y la reconstrucción post-conflicto y es vital para comprender la naturaleza de la seguridad humana en cualquier región o país dado.

## 6. Recomendaciones Globales Claves de MISAC

1. Los donantes y cuerpos regionales deben apoyar mecanismos a través de los cuales implementadores claves puedan encontrarse a fin de facilitar comunicaciones informales y compartir experiencias bilaterales tanto en escenarios formales como informales.
2. Debe darse mayor atención a la promoción de la cooperación a través de la frontera y la comunicación entre funcionarios implementadores y países vecinos.
3. Una importante barrera para la implementación de controles internacionales SALW continúa siendo la falta de conciencia de estas iniciativas entre organizaciones de la sociedad civil y funcionarios ejecutores. Por tanto, debe darse atención a elevar la conciencia y la construcción de capacidad.
4. Las iniciativas de control SALW serían grandemente apoyadas si hay ganancias claras en hacerlo para aquellos estados que las implementen. Puede ser necesario dar apoyo a la concienciación de funcionarios y políticos para indicar cuáles son esas ganancias, o bien dar atención a las consecuencias económicas positivas de la implementación exitosa.
5. Es importante asegurar que el apoyo de los donantes esté coordinado de tal manera que se estimule la cooperación entre las agencias implementadoras y los grupos de sociedad civil.
6. Las instrumentos internacionales de control SALW, donde sea necesario, necesitan ser puestos al día para incluir la intermediación, especialmente en aquellos países que no son ni productores ni exportadores.
7. El manejo de depósitos es una herramienta útil para ayudar a limitar la entrada de armamento ilícito en el mercado legal y debe ser apoyado vigorosamente.
8. El control SALW puede ser un útil punto de entrada en un proyecto de RSS y debe considerarse el tema del mejoramiento de las capacidades de los oficiales encargados de reforzar la ley que implementan medidas de control SALW.
9. Es importante tomar en cuenta a las compañías de seguridad privadas en cualquier estrategia de RSS y examinar el entrenamiento y profesionalismo de los empleados, así como animar mejores prácticas en términos de utilización y almacenamiento de SALW.
10. Ahora que ha entrado en vigor se requiere llevar a cabo mucho más trabajo de cabildeo internacional para animar a más gobiernos a ratificar el Protocolo sobre Armas de Fuego de Naciones Unidas.

## Apéndice 1 – Índice de contenido del CD-Rom

### Estudios de caso de Eurasia

#### Mar Negro

- Bulgaria
- Moldavia
- Rumania
- Turquía
- Ucrania

#### Cáucaso

- Kazakhstan
- Kyrgyzstan
- Tajikistan

#### Europa Central y Oriental

- Croacia
- República Checa
- Hungría
- Polonia
- Eslovaquia
- Eslovenia

### Estudios de caso de América Latina

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Costa Rica
- El Salvador
- Guatemala
- Honduras
- Nicaragua
- Panamá
- Uruguay

### Estudios de caso de África Occidental

- Ghana
- Senegal
- Nigeria

### Instantáneas de Eurasia

- Albania
- Armenia
- Azerbaijan
- Bielorusia
- Estonia
- Georgia
- Latvia
- Lituania
- Macedonia
- Rusia
- Serbia y Montenegro
- Turkmenistán
- Uzbekistán

### Instantáneas de África Occidental

- Benin
- Burkina Faso
- Cabo Verde
- Costa de Marfil
- Gambia
- Guinea-Bissau
- Guinea-Conakry
- Liberia
- Mali
- Nigeria
- Sierra Leona
- Togo

## Notas al final

1. Biting the Bullet, Implementing the Programme of Action 2003: Action by States and Civil Society, IANSA, Londres, 2001, p.18.
2. <http://www.disarmament.un.org:8080/cab/>
3. Ver el sitio web de CCT en <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/priorities.html>
4. Información comprehensiva sobre el Acuerdo Wassenaar puede ser encontrada en su sitio web: <http://www.wassenaar.org>
5. Ver [http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/su\\_mmit\\_documents/enhance\\_transport\\_security\\_and\\_control\\_of\\_man-portable\\_air\\_defence\\_systems\\_manpads\\_-\\_a\\_g8\\_action\\_plan.html](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/su_mmit_documents/enhance_transport_security_and_control_of_man-portable_air_defence_systems_manpads_-_a_g8_action_plan.html)
6. Final Analysis: EU Code of Conduct on the Arms Trade. Bajado de <http://www.basicint.org/WT/armsexp/Eucode-final.htm>
7. O'Callaghan, G., M. Crowley and K. Miller, NATO and Small Arms: From Words to Deed, BASIC Research Report No. 4, British American Security Information Council (BASIC), Londres, Octubre 2000. Bajado de [http://www.basicint.org/pubs/Research/2000from\\_words.htm](http://www.basicint.org/pubs/Research/2000from_words.htm)
8. Para la lista de participantes, ver <http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm>
9. The Proliferation of and Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons, Resolución de la Asamblea General de la OEA., AG/RES 1888 (XXXII-0/02), 4 junio 2002.
10. Entrevista con Erick Karolicki, Director de Armamentos, Ministerio del Interior, Policía y Seguridad, Gobierno de Costa Rica, San José, 26 agosto 2002.
11. Ver Small Arms Survey, Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem, Oxford University Press, Oxford, 2001.
12. La OUA se convirtió en Unión Africana el 10 de julio de 2002.
13. A partir de la firma del acuerdo de paz en Abril de 1992, han persistido los choques esporádicos y el bandidismo. A raíz de la invitación del Presidente Alpha Konare en Diciembre 1993, una misión de indagación de Naciones Unidas concluyó que el azote de las proliferación de armas pequeñas en Malí era significativo y requería un abordaje regional, dado que la mayoría de las armas provenían de estados vecinos. Agencias de ONU y ONGs proveyeron los fondos para establecer infraestructura en el norte y para desmovilizar y reintegrar combatientes. Un total de 27,000 SALW fueron recogidas de los rebeldes, y fueron incineradas en la ceremonia de "Llama de la Paz" en Timbuktu el 27 de Marzo de 1996. Ver Musah, A., "Small Arms and Conflict Transformation in West Africa", en A. Musah y N. Thomposon (eds.), Over a Barrel: Light Weapons and Human Rights in the Commonwealth, Nuevo Delhi and Londres: CHRI, pp.11-18
14. El PNUD y el Instituto de NU para la Investigación del Desarme (UNIDIR auspiciaron una conferencia sub-regional (Conferencia de Naciones Unidas sobre Prevención de Conflicto, Desarme y Desarrollo) en Bamako, Mali, en Noviembre 1996. En Abril 1998, el Instituto Noruego para Asuntos Internacionales convino la Plataforma de Oslo para una Moratoria.
15. Todos los gobiernos que participaron en las consultas de MISAC América Latina habían ratificado CIFTA.
16. Para información específica sobre la implementación del PoA de ONU por países latinoamericanos, consultar el reporte BMS producido por Biting the Bullet Coalition y IANSA, Julio 2003.
17. Los únicos países latinoamericanos que han ratificado el Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU a la fecha son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá y Perú.
18. Hay que tomar nota que MISAC también se ha involucrado en una valoración de la investigación de la Comunidad Andina, pero este trabajo aún no estaba completado al momento de los talleres de Panamá y MERCOSUR.
19. Debe tomarse nota que Perú ha iniciado el proceso de convertirse en un miembro asociado de MERCOSUR, como Bolivia y Chile.
20. La Unión del Río Mano consiste de Sierra Leona, Liberia y Guinea
21. Benin (2003); Burkina Faso (2002, 2003, 2005); Gabón ([2005]; Gambia (2003); Guinea (2004); Mali (2003, 2005); Nigeria (2003, 2005); Sao Tome y Príncipe (2003); Senegal (2003); Togo (2005). Disponible en <http://www.disarmament2.un.org>.
22. [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_signatures\\_fire\\_arms.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures_fire_arms.html)
23. Una lista completa de los países que han firmado y/o ratificado el Protocolo sobre Armas de Fuego está disponible en el sitio web de DAD.
24. Al 'Documento OSCE sobre Depósitos de Municiones Convencionales' puede accederse en [http://www.osce.org/documents/fsc/2003/11/1379\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/fsc/2003/11/1379_en.pdf)
25. Para una definición de RSS, ver Damien Lilley et al, 'A Goal Orientated Approach to Security Sector Reform', International Alert, London, 2002.

**International Alert**, 346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom  
Tel. +44 (0)20 7627 6800, Fax. +44 (0)20 7627 6900, Email. [general@international-alert.org](mailto:general@international-alert.org)  
[www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

ISBN: 1-898702-71-3