

Las negociaciones sobre armas pequeñas y ligeras: una visión multidimensional

Luis Alfonso de Alba Góngora

La interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano.

KOFI ANNAN, secretario general de las Naciones Unidas

La relación entre desarrollo, seguridad y, más recientemente, derechos humanos, ha definido, y sin duda continuará haciéndolo, la actuación de la comunidad internacional en sendas materias. Las negociaciones sobre las armas pequeñas y ligeras permiten apreciar claramente esta interrelación a la que se refiere el secretario general en su informe: Un concepto más amplio de la libertad.¹

Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), actualmente circulan en el mundo más de seiscientos millones de armas pequeñas y ligeras, lo cual implica que hay un poco más de un arma de este tipo por cada 10 habitantes del planeta. Durante la década de los años noventa, de los 49 conflictos principales, en 47 de éstos se empleó este tipo

¹ En <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/unationsday/>.

de armas como su principal medio de combate. También, según estimaciones de ese mismo organismo internacional, estas armas son responsables de la muerte de más de medio millón de personas al año, incluyendo 300 000 en conflictos armados y 200 000 como consecuencia de homicidios y suicidios. Tan sólo estos números revelan el impacto del fenómeno de las armas pequeñas y ligeras.

Ante la elocuencia de estas cifras, hay quienes han calificado las armas pequeñas y ligeras de verdaderas armas de destrucción masiva y, si bien este último concepto se refiere específicamente a las armas nucleares, químicas y bacteriológicas, no cabe duda de que la importancia de las armas pequeñas y ligeras se minimizó durante mucho tiempo. Lo anterior debido a que, por una parte, se temía distraer la atención de los foros de desarme, especialmente ante el nulo avance en sus agendas tradicionales y, por la otra, se buscaba evitar una discusión sobre un tema que rebasa claramente el ámbito del desarme. Sin embargo, el creciente número de víctimas causado por este tipo de armas, tanto en conflictos internos como por la delincuencia organizada, obligó a la comunidad internacional a responder ante las crecientes críticas a los Estados productores y a los comerciantes o intermediarios de armas por la irresponsabilidad con que se desarrollan las transacciones.

Los primeros pasos en la ONU, promovidos por Colombia, buscaron identificar mecanismos de control que permitieran reducir la acumulación excesiva de las armas pequeñas y ligeras y finalmente evitar su transferencia a ciertas zonas o bajo determinadas circunstancias, en tanto que en la Organización de los Estados Americanos (OEA) se centraron en el combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas.

El enfoque de la OEA, promovido por México, produjo resultados extraordinarios al lograr en menos de un año la aprobación de un instrumento vinculante sobre la materia. Se trataba

de acordar medidas para combatir actos *ilícitos* y por ello se puede hablar de un primer enfoque relativamente restrictivo.

No obstante lo anterior y dado que para combatir el comercio ilícito se requería acordar un conjunto de medidas que afectan la fabricación y el comercio *lícitos* de este tipo de armamento, como la obligación de marcar las armas, mantener y compartir información o recabar la autorización de los países de tránsito y de destino antes de exportar las armas, pronto se fueron abriendo otras oportunidades de acción no sólo en la OEA sino en la ONU y en otros foros de carácter regional o subregional, especialmente en Europa y en África.

El enfoque multidimensional

El carácter multidimensional del tema ha sido ya reconocido por todos, aun cuando no existe acuerdo sobre su alcance en las esferas del desarme, del desarrollo o de los derechos humanos, por lo que su tratamiento en el marco del combate a la criminalidad sigue registrando los mayores avances.

Desde una perspectiva de desarme, se busca reducir el número y el tipo de armas disponibles, especialmente en las zonas de conflicto; apoyar el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad que establecen embargos de armas, así como de otras decisiones de la Asamblea General o de organismos regionales competentes para tratar de evitar la confrontación armada o, en su caso, para reducir la duración, intensidad y sufrimiento causados por los conflictos armados. No se trata de erradicar su uso, sino de controlar los flujos de armas en determinadas circunstancias o por lo menos reducirlo de manera generalizada, lo que evidentemente se presta a evaluaciones subjetivas.

En cuanto a los efectos sobre el desarrollo, la proliferación excesiva de este tipo de armas, además de distraer recursos,² genera inestabilidad, lo que trae consigo menores niveles de inversión y de crecimiento económico. Según estimaciones de algunos expertos, el impacto de las armas pequeñas y ligeras en América Latina podría llegar hasta 14% del producto interno bruto (10% en Brasil y 25% en Colombia).³

A su vez, entre las violaciones de derechos humanos ocasionadas por el uso indebido de armas pequeñas y ligeras, la relatora especial de la Subcomisión de Derechos Humanos sobre este tema identifica las ejecuciones sumarias, la matanza indiscriminada de civiles, la violencia sexual, el secuestro, la “desaparición”, la tortura y el reclutamiento forzoso de niños soldados.⁴ Además, estas armas pueden ser utilizadas, y de hecho lo son, para violar los derechos de los presos, bloquear la ayuda humanitaria y provocar desplazamientos forzosos.

Por su parte, la proliferación y excesiva disponibilidad de las armas pequeñas y ligeras, y su vínculo con el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo han sido ampliamente reconocidos como una amenaza a los sistemas legales, la paz social y las actividades productivas de los Estados, que en algunos casos llegan incluso a amenazar los regímenes democráticos, vidas inocentes, comunidades y empresas. De ahí que los mayores avances se registren en el marco del combate al crimen organizado. Como se verá a continuación, dichos avances han sido importantes pero insuficientes, dado que en las

² Según datos de algunos expertos, en 2002 las ventas a Asia, Medio Oriente, América Latina y África constituyeron 66.7% del valor de las ventas de armas mundiales, con un valor aproximado de diecisiete mil millones de dólares.

³ Small Arms and Public Health, Small Arms Working Group, International Action Network on Small Arms (IANSA), en <http://www.iansa.org>.

⁴ Informe de Barbara Frey, relatora especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, E/CN.4/Sub.2/2004/37, 21 de junio de 2004.

negociaciones internacionales no se emplea el enfoque multidimensional requerido.

Las negociaciones internacionales

El tema de las armas pequeñas ha estado en la agenda internacional desde hace mucho tiempo. Sin embargo, su tratamiento sistemático es relativamente reciente. En 1995 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por primera vez una resolución sobre la materia. Desde entonces, México ha promovido iniciativas y participado activamente en las negociaciones acerca de este tema, tanto en el marco de la ONU como en otros organismos, especialmente en la OEA.

Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA)

En 1996, el presidente Zedillo, consciente de que el incremento del tráfico ilícito de las armas de fuego amenazaba los sistemas legales, la paz social y las actividades productivas de la región, así como por los vínculos de este fenómeno con el crimen organizado transnacional, el narcotráfico y el lavado de dinero, propuso en la X Cumbre del Grupo de Río trabajar de manera conjunta para eliminar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Esta iniciativa contó con el apoyo de los jefes de Estado y, en consecuencia, se estableció un grupo de expertos gubernamentales encargado de preparar un proyecto de convención, el cual quedó finalizado en marzo de 1997.

De manera casi inmediata, el Grupo de Río presentó al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Ame-

ricanos una propuesta para negociar un instrumento con el objeto de facilitar la cooperación de los Estados Miembros sobre la materia. Lo anterior respondía a la necesidad de involucrar tanto a Estados Unidos y Canadá, como a los países de América Central y el Caribe.

El Consejo Permanente de la OEA constituyó un comité especial para negociar la Convención, mismo que presidió con gran habilidad la embajadora Carmen Moreno y que concluyó sus trabajos en un tiempo récord (noviembre de 1997), luego de superar las dificultades iniciales que plantearon las delegaciones de Canadá y Estados Unidos, mismas que expresaron serias dudas sobre la oportunidad y viabilidad de la iniciativa.

Durante una visita del presidente Clinton a México, el presidente Zedillo tuvo la oportunidad de abordar el tema con su homólogo y explicarle su importancia en la lucha contra la criminalidad y de manera puntual contra el narcotráfico.

Como resultado del encuentro se emitió un comunicado presidencial conjunto del que se desprendía que Estados Unidos se involucraría activamente en las negociaciones. El presidente Zedillo de hecho estableció un paralelo entre la lucha contra el narcotráfico y contra el tráfico ilícito de armas, al señalar que si Estados Unidos se limitaba a ofrecer ayuda para un mejor control en la frontera, México podría hacer lo mismo.

La Convención entró en vigor en enero de 1998 y, a pesar de que 26 de los 35 miembros de la OEA ya la han ratificado, hasta enero de 2006 ni Canadá ni Estados Unidos lo habían hecho.

El objetivo de la Convención es erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; entre otras cosas obliga a los Estados a:

—Tipificar como delitos la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

—Requerir el marcaje de las armas de fuego, tanto en el momento de la fabricación como al importarlas o decomisarlas.

—Confiscar las armas de fuego que hayan sido objeto de tráfico ilícito.

—Fortalecer los controles de exportación mediante un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de importación, exportación y tránsito para las transferencias.

—Fomentar la asistencia jurídica mutua y facilitar la extradición de presuntos responsables de ese tráfico.

—Establecer un comité consultivo de carácter permanente responsable del intercambio de información y la promoción de la cooperación internacional.

Éste fue el primer instrumento internacional sobre la materia, y en este modelo se basaría más tarde el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de Palermo contra el crimen transnacional organizado.

Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones

El objetivo del Protocolo es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Dicho protocolo fue negociado en el marco general de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual cuenta con tres protocolos, siendo éste el último sobre el cual se llegó a un acuerdo. Este instrumento entró en vigor el 3 de julio

de 2005 y, si bien fue firmado por los principales productores de armas, la gran mayoría de ellos aún no lo ha ratificado.

Como fue señalado anteriormente, la negociación del Protocolo se basó en el texto de la CIFTA. El proyecto inicial fue presentado por Canadá, aun cuando previamente se había acordado introducirlo como una iniciativa trilateral (México-Estados Unidos-Canadá). Canadá se “adelantó” para poder presentar un texto con modificaciones importantes respecto a la CIFTA; eliminó las referencias a los explosivos e introdujo algunas variaciones que finalmente afectaron el ámbito de aplicación del nuevo instrumento.

Durante la negociación de la Convención dos de los aspectos más controvertidos fueron el ámbito de aplicación del Protocolo y el marcaje de las armas de fuego.

En cuanto al ámbito de aplicación, México, de manera conjunta con otros países latinoamericanos, buscó que la Convención no contemplase excepciones, y menos aún que permitiera transacciones con actores no estatales sin que mediara una aprobación formal de la contraparte gubernamental. Sin embargo, dada la oposición de algunos Estados como China, Egipto, Irán, Pakistán y Estados Unidos, el texto acordado señala que el Protocolo no se aplicará a las transacciones entre Estados “ni a las transferencias estatales cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el derecho de un Estado Parte a adoptar medidas en aras de la Seguridad Nacional en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas”.⁵

Por lo que se refiere al marcaje de las armas de fuego, México, Estados Unidos y Canadá favorecían el marcaje con códigos numéricos o alfanuméricos, tanto en el momento de la fabricación como de su importación o decomiso, mientras que

⁵ Documento de las Naciones Unidas A/RES/55/255.

otros países como China y algunas ex repúblicas soviéticas defendían el marcaje con símbolos. Finalmente, fue posible llegar a una fórmula en la que se aceptan los dos sistemas en un contexto de transición que debe permitir el abandono gradual de los símbolos o marcas difíciles de identificar.

Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

En 2001 la comunidad adoptó el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Dicho programa contempla medidas a nivel nacional, regional y global e incluye capítulos sobre implementación, cooperación y asistencia internacional, así como un mecanismo de seguimiento. Sin embargo, a diferencia de los otros dos instrumentos a los que me he referido, éste no tiene carácter vinculante.

Entre otras cosas, el Programa de Acción solicita a los Estados tomar las medidas necesarias para tipificar como delito la producción o posesión de armas ilícitas, así como para la identificación y destrucción de excedentes de armas; mantener registros adecuados sobre la tenencia y las transferencias de este tipo de armas, y asegurar el cumplimiento de los embargos y el intercambio de información. Aborda también, aunque de manera general, temas como el marcaje, el rastreo, el uso de certificados del usuario final y la intermediación ilícita de este tipo de armas.

Por el momento, el Plan de Acción es el documento más amplio que existe sobre la materia. No obstante, resulta limitado, ya que durante su negociación, y ante el rechazo tajante por parte de Estados Unidos, no fue posible incluir temas como la regulación de la posesión de armas por civiles. Tampoco se

incorporaron aspectos relacionados con las transferencias a actores no estatales, por la oposición de varios países entre los que figuran China y Estados Unidos.

Desde su adopción en 2001 se han logrado algunos avances en lo que se refiere a marcaje de armas y en menor medida al tema de los intermediarios. En 2003, la Asamblea General inició la negociación de un instrumento sobre marcaje y rastreo. Sin embargo, y a pesar de ciertos avances, el documento presentado a la Asamblea General en 2005 tiene graves deficiencias, tales como su carácter no vinculante, la ausencia de referencias a las municiones y la debilidad del texto al hacer referencia al marcaje de las armas al momento de importarlas o exportarlas, razones que no permitieron su adopción por consenso, ya que la mayor parte de los Estados de América Latina y el Caribe, alentados por México, se abstuvieron en la votación correspondiente, subrayando que los estándares que contempla son inferiores a los de la CIFTA y al propio Protocolo de la Convención de Palermo.

Por lo que se refiere a los intermediarios, sólo se ha logrado establecer un grupo de expertos gubernamentales que deberá reunirse a más tardar en 2007 con el propósito de considerar pasos adicionales a fin de ampliar la cooperación para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de armas pequeñas y ligeras. México desea iniciar la negociación de un instrumento fuerte, efectivo y de naturaleza jurídicamente vinculante lo más pronto posible.

En junio de 2006, durante la Conferencia de Examen del Programa de Acción, se podrán intercambiar experiencias sobre la ejecución del Programa, identificar los obstáculos encontrados y proponer los mecanismos para superarlos, así como trabajar sobre los temas que quedaron pendientes o identificar nuevos. Entre otros temas, se podrían abordar: el vínculo entre

el tráfico ilícito de armas pequeñas y el desarrollo; la paz; la seguridad; el combate a la delincuencia organizada y la prevención del crimen y los derechos humanos, así como el marcaje y rastreo de municiones y explosivos; la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante sobre intermediarios; la regulación de la posesión de armas pequeñas y ligeras por parte de civiles; la asistencia a víctimas; la incorporación de la perspectiva de género, y la prohibición de la transferencia a actores no estatales.

México, junto con otros países y organizaciones no gubernamentales (ONG), explora la posibilidad de que en el marco de la Conferencia se pueda abordar el tema de la posesión por civiles, con vistas a acordar algunas recomendaciones. En ese contexto se elaboró un documento de trabajo en el cual se identifican criterios y se promueve tanto la prohibición de venta de armas diseñadas con fines militares o de seguridad, como el establecimiento de licencias o permisos en condiciones estrictas de uso, almacenamiento y reabastecimiento de municiones.

Algunas ONG, junto con Costa Rica y Reino Unido, también han puesto sobre la mesa la necesidad de un tratado sobre el comercio de armas, tendiente a homogeneizar los estándares de los exportadores de armas.

En las discusiones acerca de este tema, algunas voces se han pronunciado por la prohibición de la venta de armas a países en los que éstas pudieran ser utilizadas para cometer abusos contra los derechos humanos o violaciones al derecho internacional humanitario. Es evidente que en caso de prosperar las negociaciones sobre este tema, el último punto aquí mencionado resultará sumamente controvertido, ya que será complicado acordar los términos de aplicación universal sobre los cuales habría que realizar una evaluación.

La participación de la sociedad civil y las ONG

Muchas ONG especializadas en el tema que trabajan sobre el terreno tienen una enorme experiencia en la problemática de las armas pequeñas y ligeras. Sus estudios suelen ser bastante profundos y contienen valiosa información sistematizada. Además, las ONG desarrollan un importante trabajo en la creación de conciencia del problema en la opinión pública. Es por ello que México ha buscado involucrar lo más posible a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil en general en el proceso de negociaciones sobre las armas pequeñas y ligeras. Entre los actores más activos e importantes destacan los parlamentarios.

Por otra parte, México ha apoyado iniciativas para promover las consultas regulares de carácter informal entre gobiernos, organismos internacionales y ONG, como el Geneva Process que, como su nombre lo indica, sesiona en Ginebra, y cuyo objetivo principal es promover y monitorear la implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas. De manera semejante, México participa en la sede de la ONU en el New York Forum on Small Arms, en calidad de cofundador de este mecanismo de consulta informal entre las delegaciones más activas en el tema, algunas ONG y funcionarios internacionales, especialmente del departamento de desarme de la organización internacional.

Conclusiones

La dificultad para abordar de manera adecuada el carácter multidimensional de las armas pequeñas y ligeras se deriva de enfoques excluyentes que son producto en buena medida de la falta de coordinación institucional, pero sobre todo de pode-

rosos intereses económicos y de consideraciones de seguridad nacional.

En este contexto, debemos dar la bienvenida al documento final de la Cumbre Mundial celebrada en la ONU en 2005 y, en particular, al párrafo 111 en el que los jefes de Estado y de Gobierno expresaron su:

*Grave preocupación por los efectos negativos que tiene para el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos la delincuencia transnacional, incluidos el contrabando y la trata de seres humanos, el problema mundial de los estupefacientes y el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, así como por la creciente vulnerabilidad de los Estados a ese tipo de delincuencia.*⁶

México es uno de los pocos países que ha logrado mantener una visión de conjunto al abordar el tema de las armas pequeñas y ligeras. De ahí la gran responsabilidad de nuestro país al promover la visión multidimensional del problema y su autoridad para seguir impulsando este proceso. En ese sentido, resulta fundamental subrayar y ahondar en las vinculaciones existentes entre desarrollo, derechos humanos y armas pequeñas para alcanzar acuerdos de mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población en general.

⁶ El énfasis o empleo de las cursivas es del autor de este artículo.