El Programa de Acción de Naciones Unidas: antecedentes y situación actual

*Guillermo Kirkpatrick de la Vega**

La proliferación mundial de Armas Pequeñas y Ligeras (APL) ha exacerbado muchos conflictos civiles en años recientes, prolongándolos y contribuyendo a la falta de seguridad en muchos países. Se estima que cada año mueren al menos 500.000 personas como resultado del empleo de estas armas. De los 4 millones de víctimas en conflicto en el decenio de 1990, 90 por 100 eran civiles, y de ellos el 80 por 100 eran mujeres y niños. Como ha destacado el propio Secretario General de Naciones Unidas, las APL han sido muchas veces más «Armas de Destrucción Masiva» que aquellas que comúnmente entran en esta definición (Armas Nucleares, Químicas o Biológicas).

Desde 1995, la Organización de las Naciones Unidas ha dedicado una atención especial a la cuestión de las APL. Entre el 9 y el 20 de julio de 2001 tuvo lugar en Nueva York la Conferencia de Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. La conferencia concluyó con la aprobación por consenso de un Programa de Acción (PA). La obtención de este consenso sólo fue posible después de que el Presidente de la Conferencia, el Embajador de Colombia, Camilo Reyes, incluyera en su informe final una declaración en la que se reconocía el esfuerzo hecho por el Grupo Africano de Estados presentes en la misma, al aceptar que no se incluyeran en el PA las cuestiones de las transferencias de APL a actores no estatales y la tenencia privada de armas, planteamientos que defendió denodadamente Estados Unidos.

El Programa de Acción no es un Tratado internacional. Se trata de un instrumento no jurídicamente vinculante pero con una gran fuerza moral, que define una serie de parámetros cuyo desarrollo deja en manos de los Estados, a los que reconoce el papel primordial en la lucha contra el tráfico ilícito de APL. Como indica su título, trata del tráfico «ilícito» de APL, reconociendo implícitamente que los arsenales de armas presentes en muchos conflictos civiles o utilizados para violaciones de los Derechos Humanos, han sido obtenidos merced al desvío, en muchas ocasiones, de ventas legales y legítimas de estas armas.

El Programa de Acción formuló en 2001 las siguientes recomendaciones:

«Los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos recomendamos a la Asamblea General la adopción de las siguientes medidas convenidas para el seguimiento efectivo de la Conferencia:

a) Celebrar, a más tardar en 2006, una conferencia para examinar los pro-

* Consejero Cultural. Embajada de España en Japón. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

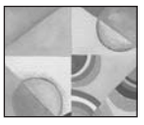
MONOGRÁFICO

gresos realizados en la aplicación del Programa de Acción en la fecha y el lugar que se decidan en el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General;

b) Celebrar cada dos años una reunión de Estados para examinar la aplicación en los planos nacional, regional y mundial del Programa de Acción;

c) Realizar un estudio de las Naciones Unidas, con los recursos existentes, para examinar la viabilidad de elaborar un instrumento internacional que permita a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las armas pequeñas y ligeras ilícitas;

d) Estudiar nuevas medidas para aumentar la cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita, con recomendaciones en los niveles nacional, regional y global».



MONOGRÁFICO

1) Reunión bienal de Estados Parte 2003

La primera reunión bienal de los Estados para considerar la puesta en práctica del PA tuvo lugar del 7 al 11 de julio de 2003 en Nueva York, bajo la Presidencia de la Embajadora de Japón, Kuniko Inoguchi. Durante la Reunión se celebraron 10 sesiones plenarias para examinar la ejecución del Programa de Acción en los planos nacional, regional y mundial. En la 10ª sesión, celebrada el 11 de julio, se examinó y aprobó el Informe de la Reunión Bienal.

La reunión bienal ofreció a los Estados la oportunidad de exponer sus experiencias al tratar de hacer frente al problema del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras. Varios países presentaron informes nacionales voluntarios al respecto (el informe de España puede ser consultado en la dirección http://disarmament.un.org:8080/cab/docs/nationalreports/2002/Spain.pdf)

Se pudo constatar cómo, apenas dos años después de la aprobación del Programa de Acción, se han realizado grandes adelantos en la difusión pública del origen, el destino, el modus operandi y el perfil de los grupos que se dedican al tráfico ilícito de APL y en su prevención.

Se destacaron los avances en la promulgación de una legislación nacional fiable y apropiada. En la actualidad más de 90 países poseen leyes nacionales relativas a la fabricación, posesión y comercio ilícitos de armas. Se estima que un número parecido de Estados ha ratificado o firmado una o más de las nuevas convenciones internacionales en las que se han incluido disposiciones más estrictas, o se han adherido a ellas.

De un total estimado en más de 4 millones de armas recogidas y eliminadas durante el último decenio en todo el mundo, casi la mitad fueron recogidas y eliminadas en los últimos dos años. Desde julio de 2001, casi 50 Estados Miembros han aplicado alguna medida respecto de la recolección de armas, la eliminación de excedentes, la confiscación, la entrega voluntaria y la recuperación inducida. Las alianzas regionales y los donantes bilaterales han aportado más de 50 millones de dólares, al margen del apoyo logístico y técnico, para los programas nacionales de recolección y eliminación de armas en los últimos dos años.

El Programa de Acción comprometió a los Estados Miembros a adoptar legislación y procedimientos administrativos apropiados para ejercer un control eficaz de las exportaciones e importaciones, el tránsito y la reexportación de armas pequeñas y ligeras. El riesgo de su desvío hacia el tráfico ilícito constituye un criterio particularmente importante para autorizar la exportación en el lugar de origen. El otorgamiento de certificados de usuario final auténticos y el estricto cum-

plimiento de los embargos de armas dispuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son, en este sentido, de gran importancia. Algunos Estados señalaron la necesidad de seguir fortaleciendo los mecanismos de vigilancia del cumplimiento de los embargos de armas como medio de reducir el riesgo de los desvíos.

Desde la aprobación del Programa de Acción de las Naciones Unidas en 2001, es cada vez mayor la necesidad de elaborar una perspectiva regional de lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. En consecuencia, han comenzado a tomar forma iniciativas en las que las organizaciones regionales adoptan un criterio general para abordar las cuestiones de interés mutuo, incluidos los medios de luchar contra el terrorismo, la delincuencia transnacional y el tráfico ilícito de drogas. En este sentido España preside actualmente y participa activamente en el Foro Parlamentario Permanente que agrupa a los Parlamentos Nacionales de España, Suecia y los países Centroamericanos, y que tiene por objetivo la armonización de las legislaciones nacionales en la materia.

2) Un instrumento internacional sobre identificación y rastreo

Ateniéndose a la recomendación concreta formulada en el Programa de Acción, la Asamblea General en su resolución 56/24, de 24 de diciembre de 2001, pidió al Secretario General que examinara la viabilidad de preparar un instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras. Sobre la base de esa resolución, se estableció un Grupo de Expertos Gubernamentales que ya ha concluido su labor.

Paralelamante, Suiza y Francia han avanzado en el proceso de creación de normas internacionales sobre rastreo mediante la organización de seminarios, la financiación de un estudio y la elaboración de un documento de trabajo que contiene elementos que podrían ser incluidos en un instrumento de rastreo.

La 58 Asamblea General de Naciones Unidas ha tomado nota recientemente del Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales encargado de estudiar la viabilidad de elaborar un instrumento internacional que permita a los Estados detectar y localizar de manera oportuna las armas pequeñas y ligeras ilícitas (A/AC.267/2003/CRP.1), que concluye que sí es posible la redacción de semejante instrumento internacional y ha constituido un Grupo de Trabajo, abierto a la participación de todos los miembros de Naciones Unidas, que se encargará de su negociación. Está previsto que el Grupo de Trabajo haya celebrado su primera reunión organizativa en febrero en Nueva York, y que empiece este mismo año la negociación.

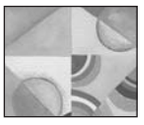
Para la Unión Europea, este instrumento deberá permitir un mayor intercambio de información confidencial entre Estados que permita la identificación y el rastreo de manera oportuna y fidedigna de APL ilícitas, extendiendo esta cooperación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el marco de los embargos de armas y a Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Para la UE, este nuevo instrumento debería también exigir a los Estados el establecimiento de un sistema universal de marcaje de APL, que permitiera la identificación del fabricante y del número de serie en cualquier lugar del mundo.

España concede gran importancia a la negociación de un instrumento internacional sobre marcaje y seguimiento de Armas Pequeñas y Ligeras, primer instrumento jurídicamente vinculante que verá

la luz al amparo del Programa de Acción de NNUU. Sería deseable que el instrumento que se acuerde tenga todos los elementos precisos para que esté garantizada su eficacia para evitar que los terroristas puedan adquirir ilícitamente estas armas.

3) Medidas contra la intermediación ilícita.

La inscripción y el otorgamiento de permisos para la realización de actividades de intermediación y las sanciones para las operaciones ilícitas constituyen medidas integrales del compromiso expresado en el Programa de Acción de aplicar medidas de control más estrictas para impedir el tráfico ilícito de armas. No obstante, en la mayoría de los países aún no se han implantado normas en este sentido, pues tan sólo en unos 16 países existen reglamentos nacionales que rigen las actividades de intermediación y de los intermediarios. Todas las medidas que se adopten en tal sentido deberán ajustarse a las circunstancias propias de cada país.



MONOGRÁFICO

El contexto internacional del tráfico ilícito de armas exige la promulgación de legislación nacional apropiada que se ha de complementar con un enfoque regional y mundial. La Unión Europea adoptó una posición común respecto de la intermediación el 23 de junio de 2003 y exigió que los Estados miembros recogieran sus directrices en la legislación vigente o en la legislación que promulgaran en lo sucesivo a fin de fiscalizar de manera eficaz las actividades de intermediación, con lo cual, se espera, se ofrecerá un modelo útil para otros Estados.

En conclusión, el mandato de Naciones Unidas en el campo de las APL, surge de una preocupación ampliamente compartida, por una categoría de armas no regulada por los diferentes Tratados internacionales de desarme y no-proliferación. Las APL, de adquisición y mantenimiento fáciles y baratos y cuya utilización requiere escasos conocimientos técnicos, por no decir ninguno, son el principal instrumento de violencia en los conflictos contemporáneos. El tratamiento de la cuestión de las APL ha adquirido una dimensión humanitaria creciente que está muy presente en el PA y lo estará en futuros trabajos. La proliferación de estas armas obstruye igualmente los progresos hacia el desarrollo económico y social ya que son numerosos los proyectos de cooperación que han debido ser interrumpidos o han sido frustrados por la violencia repentina y recurrente asociada con las APL. Sólo una acción decidida y coordinada de los Estados Miembros de Naciones Unidas podrá ayudarnos a empezar a resolver este problema.