

00421
15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL ORDEN INTERNACIONAL: EL CASO DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD GLOBAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

JÉSSICA CASCANTE PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. MARIO OJEDA REVAH



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

OCTUBRE DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

Quiero compartir con la gente más querida este muy prolongado logro que sintetiza un ciclo y reafirma los afectos más entrañables. Desde perspectivas muy variadas y habiendo compartido etapas y momentos decisivos de mi vida, quiero agradecer a

Mi madre, no por las cosas más obvias, sino por todo su amor y por el respeto a mi toma de decisiones siempre,

A mi padre porque a su modo me ha demostrado su afecto y nunca desapareció de mi vida,

A Alberto, mi hermano, porque no hay quizá nadie más cercano y más entrañable (lo mismo que a Diana y a la recién llegada Andrea),

A Marre, mi abuela, porque no sólo fue un ejemplo de entereza, firmeza, alegría y pasión, sino una mujer con la que hice una entrañable relación

A Jorge Javier, el amor de mi vida, porque sin su impulso, su locura; sin la pasión, el amor, la ternura, su enorme sabiduría y su compañía, esto no sería una realidad.

A Ricardo Valero pues aunque el tiempo no fue el que hubiéramos querido, en sus espacios encontramos coincidencias que son para siempre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

A mis amigos: Karla, Ángeles, Elena, Cecilia, Donají, Mina, Norma, Ricardo, David, Rubén (mi otro hermano), Jorge Luis, Hugo, Robert, Catherine, Gaby, Genaro, Benjamín, Francesco y todos los demás con los que he compartido y me han aceptado.

A Julio quien sabe cuánto significa para mí. Gracias por todo el apoyo y por la disposición para compartir en todo momento

A Alejandrita, Ale, Sergio y Juanqui; Frank, Angélica y José por su apoyo y cariño,

A José Luis porque percibe la vida y la describe como nadie. Por todo su apoyo, amor y comprensión,

A Juan Macías, mi profesor más querido,

Y a Luis Alfonso de Alba porque a él le debo el gusto por el tema

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

INTRODUCCIÓN

- a) El problema
- b) El marco de discusión

I. Algunas consideraciones teóricas sobre las instituciones y la seguridad internacional

II. La proliferación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la posguerra fría como amenaza a la seguridad internacional

1. La relación del tráfico ilícito de armas pequeñas con otros fenómenos transnacionales que amenazan la seguridad nacional, regional e internacional como el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo

III. Esfuerzos internacionales para combatir el tráfico y la fabricación ilícitos de armas pequeñas y ligeras

1. Plano Regional

- a) La Convención Interamericana (CIFTA)
- b) El Código de Conducta de la Unión Europea
- c) La Declaración de Bamako para África
- d) El Documento de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)
- e) Otras iniciativas regionales

2. Plano Internacional

- a) El *Protocolo contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones*
- b) La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos y su Programa de Acción*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Los registros de las Naciones Unidas sobre armas convencionales, incluidas las pequeñas y ligeras
 - d) La iniciativa franco-suiza sobre marcaje y rastreo de armas pequeñas y ligeras
- IV. La cooperación regional y la seguridad internacional. Los esfuerzos en el hemisferio americano frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.
- 1. La OEA y la seguridad colectiva.
 - a) La *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*
 - b) La Convención Interamericana sobre transferencias de armas convencionales y el reglamento modelo de la CICAD en materia de armas
 - c) Algunas resoluciones de la Asamblea General de la OEA en la materia
 - 2. La *Declaración de Brasilia*
 - 3. El *Sistema de Información sobre Seguridad del MERCOSUR*
 - 4. La *Declaración sobre la Recuperación de Armas Ilegales en Manos de Civiles en Centroamérica y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*
 - 5. La contribución del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo (UN-LiREC)

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA



INTRODUCCIÓN

Durante los años de la Guerra Fría, el orden mundial y la gestión de la paz y la guerra se establecieron, de manera central, en torno al equilibrio de poder entre las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética. La carrera armamentista, basada en la competencia por la supremacía nuclear, hizo que durante décadas el problema más importante de la comunidad internacional fuera el control de las armas estratégicas en manos de estos dos Estados y, en menor medida, en manos de otros países, la mayoría alineados con uno u otro bloque, aunque China y la India, relativamente independientes con respecto a los alineamientos fundamentales, también poseyeran armas nucleares.

La Organización de las Naciones Unidas, nacida en 1945 al término de la II Guerra Mundial y del fracaso de la Sociedad de Naciones, con 50 países (ahora son 192), surgió con el compromiso de “mantener la paz y la seguridad internacionales”, de acuerdo con su carta de ciento once artículos. Sin embargo, durante los años de la guerra fría, las limitaciones de la Organización quedaron claras.

En un mundo bipolar donde las decisiones se tomaban en Washington y en Moscú, poco podía hacer la ONU. Y poco hizo. En junio de 1950, pese al boicoteo soviético, el Consejo de Seguridad —su órgano de conflicto— pidió luchar contra la invasión de Corea. En agosto de 1963 adoptó un embargo voluntario de armas contra Sudáfrica; en marzo de 1964 acordó enviar una fuerza de paz a Chipre; y en 1967, tras la Guerra de los Seis Días, aprobó la resolución 242, que se convertiría en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la piedra angular de las diferencias israelo—palestinas. En la crisis de los misiles cubanos en 1962, la ONU sólo actuó de escenario."¹

A partir del decenio de los ochentas, en la medida en que la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética se fue definiendo en favor del primer país, otras preocupaciones para éste aparecieron en el escenario de la seguridad global, de acuerdo con su percepción. El crimen organizado, sobre todo el narcotráfico y los fundamentalismos religiosos, comenzaron a constituir nuevos retos para la construcción de ese escenario global estable.

La llegada, en 1985, de Mijail Gorbachev al liderazgo de la Unión Soviética coincide con una serie de aceleradas transformaciones del escenario mundial. El mundo bipolar iniciaba su fin. Las reformas en la URSS, los acercamientos entre el régimen soviético y el gobierno norteamericano para alcanzar acuerdos sobre la limitación de los arsenales estratégicos y nucleares y, finalmente, el colapso de la Unión Soviética en 1991, marcaron el final del arreglo tensamente estable que se había mantenido desde 1945.²

En 1986 se suscitaron en Kazajstán los primeros estallidos violentos en el territorio de la Unión Soviética, a los que seguirían los del Cáucaso, los

¹ Piquer, Joseph, Diario *El País*, mayo de 2003.

Con todo, durante aquellos años de equilibrio bipolar, si bien las potencias neutralizaron la posibilidad de construir coaliciones para el mantenimiento de la paz, la Asamblea General sirvió de foro para la pluralidad internacional y promovió la discusión de reglas y principios sobre temas tan relevantes como los derechos humanos, de las mujeres, de los niños; la demografía, el derecho del mar y otros.

² En octubre de 1986 los líderes de las dos naciones más importantes, el presidente Ronald Reagan, de Estados Unidos, y Mijail Gorbachov, de la Unión Soviética se reúnen en Reykiavik, Islandia, para discutir sobre medidas concretas de desarme nuclear. La cumbre no tiene éxito; no se llega a ningún acuerdo sobre desarme, pero se inicia un franco acercamiento entre ambos líderes y ambas potencias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán por el territorio de Nagorno-Karabaj en 1987, y las reivindicaciones separatistas de las repúblicas bálticas de Estonia, Letonia y Lituania. Estos episodios concluirían con la firma de los Tratados de Minsk, en 1991, que disolvieron a la URSS y reconocieron el surgimiento de repúblicas independientes.

Si bien el nacimiento de nuevos Estados con arsenales atómicos, que se desprenderon de la vieja URSS, amenazaba con ser un nuevo peligro para la seguridad global, el proceso de disolución y reconstrucción nacional soviético, permitió pensar que se abría la posibilidad para edificar un orden internacional, basado en el consenso, que le hiciera frente a los nuevos problemas, sobre la base de conceder mayor poder a las Naciones Unidas; sobre todo en la medida que los Estados Unidos no tenían ya frente a sí un adversario con intereses opuestos. Una nueva composición en el equilibrio de la escena internacional se abriría paso y de ahí podrían surgir las nuevas reglas del juego de la comunidad internacional, con suficiente legitimidad dentro de las Naciones Unidas y con una capacidad de coerción basada en el acuerdo multilateral.

Sin embargo, en la conciencia internacional se empezó a configurar un riesgo adicional en el sentido de que la disolución de la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste pudiera volver a plantear las grandes contradicciones entre el Norte y el Sur y, en consecuencia, una reanudación del sistema de equilibrios como factor de preservación del orden internacional.

Con el fin de la guerra fría, mucho se habló de las oportunidades que generaba el declive de la confrontación Este-Oeste para injertar en un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lugar prioritario de la agenda internacional la confrontación Norte-Sur y ventilar así, el problema de las asimetrías imperantes en el planeta, las cuales se han acentuado ininterrumpidamente.³

El primer reto, aprobado exitosamente, a lo que parecía ser este nuevo orden, lo planteó la invasión de Irak a Kuwait en 1990. Los países que parecía iban a constituir el nuevo bloque hegemónico —garante de la obligatoriedad de las instituciones de un nuevo orden internacional— actuaron de consuno y llegaron hasta las últimas consecuencias para obligar al régimen iraquí a dar marcha atrás en lo que evidentemente constituía una violación grave a los principios de las Naciones Unidas. Por unos meses pareció que las reglas básicas de convivencia internacional tendrían una garantía de eficacia suficientemente sólida.

Esa garantía de eficacia, sin embargo, tendría que pasar por el tamiz de las claras asimetrías económicas mundiales que, en los hechos, impedirían una reordenación de las relaciones internacionales fincadas en el autocontrol de los mercados.

El discurso sobre la globalización pretendía dar respuesta a las asimetrías citadas, al sugerir que se estaban generando oportunidades que contribuirían a elevar el bienestar social. Los teóricos del neoliberalismo insistieron en las virtudes del mercado como el “sabio” asignador de los recursos, pero lo cierto es que la promesa de bienestar para las naciones del mundo, sí que es un ideal a alcanzar.⁴

³ María Cristina Rosas, “Existe la seguridad hemisférica?” en Rosas, María Cristina coord., *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM- Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, México, 2003, p. 33.

⁴ *Ibid.*, p. 33.



Las esperanzas pronto se vieron frustradas. El supuesto nuevo bloque hegemónico de países tenía demasiados intereses contradictorios dentro de sí y no hubo manera de que se mantuviera una acción de consenso en la medida en que nuevos conflictos se convirtieron en retos a la paz y la seguridad internacionales. Cuando en 1989 vino el estallido de la antigua Yugoslavia y las crisis humanitarias de África, los intereses contradictorios afloraron y el incipiente consenso se rompió. Al momento en que los conflictos de la década de los noventa en Serbia, Croacia y Bosnia se convirtieron en guerra generalizada, la capacidad de intervención de la comunidad internacional se vio paralizada por los distintos intereses en juego y las matanzas fueron contempladas con impotencia por las Naciones Unidas, sobre la cual debía recaer la responsabilidad de dar estabilidad al nuevo orden.

Podría afirmarse, incluso, que una de las características del nuevo escenario mundial corresponde a lo que Vicenç Fisas denomina una “desmilitarización de los conflictos”, en tanto ya no son los militares, sino los civiles los actores y víctimas mayoritarios de los enfrentamientos armados contemporáneos.⁵

Todo cambió tras la caída del muro. El nuevo orden mundial tenía todo menos orden y la ONU parecía el foro ideal para regularlo. El ímpetu de los noventa se saldó, sin embargo, con graves fracasos. En 1994 el Consejo de Seguridad, presionado por los Estados Unidos, que acababa de perder 18 soldados en una desastrosa operación en Somalia, no hizo nada por evitar las matanzas de Ruanda. En julio de 1995, los cascos azules tampoco pudieron impedir el genocidio de miles de musulmanes bosnios en Srebrenica.⁶

⁵ Ver Fisas Vicenç, *Adiós a las armas ligeras. Las armas y la cultura de la violencia*, Icaria, Barcelona, 2000.

⁶ Piquer, Joseph, *Diariol El País*, mayo de 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, los esfuerzos de las Naciones Unidas para crear condiciones para la paz no se han reducido exclusivamente a las acciones de gran visibilidad. Los distintos órganos de la ONU han impulsado otras iniciativas, entre las que destacan aquellas diseñadas para enfrentar la excesiva disponibilidad de armas en el mercado mundial, no ya las armas nucleares que pudieran haber quedado dispersas y sin control por el desmoronamiento de la URSS, sino del armamento convencional, sobre todo de armas pequeñas y ligeras, especialmente peligrosas, pues pueden servir para pertrechar a una banda de narcotraficantes, a la delincuencia común, a grupos paramilitares, terroristas o a ejércitos tribales y provocar miles de muertos y mutilados, sobre todo entre los más pobres y débiles del planeta. Los niños y las mujeres suelen ser sus principales víctimas.

Las guerras de la ex—Yugoslavia y los enfrentamientos sanguinarios en distintos países africanos en los noventa hicieron evidente que los peligros para la paz, la seguridad y los derechos humanos no se reducían ya, en primer término, a la existencia de armas nucleares o de destrucción masiva, sino a la existencia de un amplio mercado de armas convencionales, de relativamente fácil tráfico y de precio bajo, capaces de provocar matanzas y de desestabilizar regiones enteras.

Si bien los diversos fenómenos considerados como amenazas para el diseño de la nueva seguridad global existían desde antes de los cambios en el escenario mundial ocurridos en los primeros años de la década de los noventas, estaban relativamente controlados por la supremacía de las potencias protagonistas del enfrentamiento bipolar y ello hacía más controlable el tráfico ilícito de armas dentro de los dos bloques de poder.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

“En el último decenio, la acumulación desestabilizadora de armas pequeñas y ligeras ha surgido como una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional, pues plantea un problema complejo global, por sus vínculos con la seguridad, las cuestiones humanitarias, la democracia y el desarrollo de los países.

El fin de la guerra fría hizo que disminuyeran los controles aplicados a la fabricación y transferencias de estas armas en muchas partes del mundo, lo que produjo un considerable aumento de su circulación en el planeta. El ritmo acelerado de la globalización facilitó durante ese periodo las transferencias legales e ilegales de estas armas a través de las fronteras, en tanto que el recrudecimiento súbito de los conflictos internos en los Estados creó una asombrosa demanda por esas armas...”⁷

Las Naciones Unidas y otros organismos internacionales le fueron dando cada vez más importancia al asunto del tráfico ilícito de armas convencionales, sobre todo pequeñas y ligeras. Comenzó de esa manera un accidentado camino de construcción institucional internacional, que ha tenido uno de sus momentos más relevantes en la *Conferencia Internacional de la Naciones Unidas sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos*, celebrada en Nueva York en julio de 2001⁸.

Se trata de un proceso conflictivo y lleno de obstáculos que, sin embargo, ha dado ya algunos frutos en el sentido de construir un marco de reglas

⁷ Ver el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Armas Pequeñas” (S/2002/1053), Nueva York, 20 de septiembre de 2002.

⁸ La cuestión del tráfico ilícito de armas a nivel mundial se incluyó por primera vez en la agenda de las Naciones Unidas en 1962, pero durante los siguientes 25 años la problemática siguió siendo un asunto difícil de abordar debido, sobre todo, a los intereses económicos, militares y políticos en juego entre los productores de armas, que han hecho lentos y limitados los esfuerzos de la comunidad internacional por lograr acuerdos para controlar, reglamentar, limitar y combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de las armas pequeñas y ligeras.

relativamente eficaz y legítimo que logre constreñir y controlar este mercado clandestino de consecuencias letales.

El objetivo de este trabajo es describir ese proceso de construcción institucional, sus avatares y perspectivas, como parte del difícil camino del diseño de un orden mundial multilateral basado en reglas claras de carácter obligatorio para todos los miembros de la comunidad internacional y con mecanismos de coerción legítimos y eficaces. A este proceso complejo le falta un largo trecho para ser efectivo, en el cual no son, sin embargo, despreciables los resultados alcanzados hasta ahora, pues a pesar de que en ocasiones suelen ser vistos con desdén, los procesos multilaterales constituyen, hoy por hoy, la única posibilidad de constituir un orden de convivencia basado en instituciones y no dependiente de la fuerza de una única superpotencia.

A la vuelta de algunos años, el proceso de imposición unilateral por parte de la llamada hiperpotencia de la historia contemporánea obligó a la comunidad internacional a tomar conciencia de que el siglo XX concluiría entre una doble tendencia encontrada: de un lado, el poder vertical de la política real, en su versión más descarnada, y del otro la búsqueda afanosa de la sociedad internacional de impulsar nuevos procesos de codificación, que hicieran factible la convivencia a través de las normas y principios del derecho internacional. Pronto se ha visto, sobre todo a la luz de la guerra contra Irak, encabezada por el gobierno de George W. Bush en 2003, que la tendencia del poder vertical se ha impuesto y ha planteado un serio riesgo a la organización internacional.

Así, al igual que en la guerra fría, la verticalidad se impone al amparo de la consigna de que quien no está con Estados Unidos está contra él y desde el momento en que Washington coloca al terrorismo en la cúspide de sus prioridades estratégicas y pide la cooperación de las naciones del hemisferio para este fin, nuevamente hace que prevalezcan la imposición y, por ende, la exclusión.⁹

El repertorio de las acciones internacionales del unilateralismo estadounidense, que empieza a ser el signo de estos años, es muy amplio y se sostiene principalmente en una política de seguridad en la que se mezclan, de manera indistinta, las amenazas tradicionales de viejos enemigos conocidos y las nuevas preocupaciones representadas en actores hasta hace poco tiempo inéditos pero que son, en esa lógica de la superpotencia, los enemigos embozados y ocultos en el terrorismo internacional, la delincuencia organizada, los grandes movimientos migratorios, la inestabilidad de sus vecinos del sur, más aquellos que se acumulen según la coyuntura de sus intereses:

Estados Unidos identifica amenazas "viejas" y "nuevas" a la seguridad del hemisferio, entre las que destacan:

- c) La inestabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos;
- d) El tráfico de estupefacientes;
- e) El terrorismo;
- f) Las disputas fronterizas;
- g) La proliferación de armas ligeras y de armas de destrucción en masa;
- h) Las emergencias humanitarias derivadas de desastres naturales o bien de la violencia, mismas que generan migraciones, hambrunas, epidemias, etcétera.¹⁰

⁹ Rosas, María Cristina, op. cit. p. 35.

¹⁰ Yopo, Boris H., "Hemispheric Security: Toward the Twenty-First Century", en Domínguez, Jorge L. (editor), *The Future of Inter-American Relations*, Routledge, New York, 2000, p. 51.

Lo cierto es que, más allá del proceso fuertemente expansivo y dominante de los Estados Unidos, la realidad de una comunidad internacional crecientemente compleja en sus intereses habrá de ser, y esto ya empieza a ocurrir, la piedra de toque para que ese país cobre conciencia de la profunda imposibilidad del aislamiento en un mundo tan intercomunicado. La mundialización opera en todos los casos y toca, en los hechos, a todas las naciones.

Estados Unidos requiere al resto del mundo, requiere mercados para sus exportaciones y sus inversiones, además de que necesita de los productos, las tecnologías, las materias primas y los conocimientos de otras regiones más allá de su territorio. La magnitud de su poder económico no es la misma que la de su poder militar y ambas no le permiten el control de las complejas dimensiones transnacionales que incluyen los ámbitos político, socioeconómico, cultural e ideológico.¹¹

Como resultado, se está generando una profusa literatura relacionada con el fenómeno de la difícil cohabitación entre el resto de la comunidad internacional y los Estados Unidos. Incluso, en medio de los grandes efectos propagandísticos, se está abriendo paso un pensamiento que recoge esta necesidad imperativa de la potencia para evitar un colapso endógeno, como ha ocurrido con los grandes imperios de la historia. Al respecto, Joseph Nye menciona en la definición del interés nacional de Estados Unidos:

“Necesitamos una definición amplia de nuestro interés nacional que tome en cuenta los intereses de otros y es tarea de nuestros líderes poner el punto en las discusiones populares.”¹²

¹¹ Mendoza Sánchez, Juan Carlos, en Rosas, María Cristina, op. cit., p.14.

¹² Nye, Joseph S., *La Paradoja del Poder Norteamericano*, Taurus, Chile, 2003, p. 138.

Todos estos elementos llevan a subrayar la enorme dificultad del proceso internacional, tanto por lo que se refiere a la negociación directa de intereses divergentes como a la necesidad de crear los mecanismos legítimos y eficaces de coerción que permitan el establecimiento confiable del imperio de la ley, sin los subterfugios que hoy en día se plantean para iniciar efectivamente la definición del nuevo orden internacional.

El combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras es un buen ejemplo para ilustrar este proceso a partir de los espacios de negociación y concertación actualmente existentes. La manera en la que se han multiplicado los esfuerzos en distintos ámbitos, tanto regionales como mundiales, para contener un mercado clandestino de grandes proporciones, muestra no sólo las dificultades que representa la creación de un marco de reglas del juego aceptado y eficaz —es decir, institucionalizado—, sino también las posibilidades de la negociación multilateral para obtener resultados plausibles.

Observar la manera en la que se han producido los acuerdos y los resultados alcanzados en el tema de las armas pequeñas y ligeras resulta de gran utilidad para reflexionar sobre el diseño institucional en el ámbito internacional. Este es, precisamente, el sentido de los alcances de este trabajo que incluye algunos apuntes sobre las posibilidades de establecer un marco institucional de carácter global que no dependa de la fuerza de la superpotencia única y de sus designios hegemónicos, sino de la conciliación de intereses y de los equilibrios basados en un sistema de incentivos de carácter positivo y negativo, aceptados por consenso entre los actores del escenario mundial.

El asunto no es menor, pues se trata de una importante disyuntiva: una mundialización centrada fundamentalmente en el mercado, donde los privilegios los tengan la circulación de mercancías y capitales, con las garantías otorgadas por la fuerza militar de la superpotencia única, o la construcción de un orden mundial que ponga el acento en la seguridad y el desarrollo de las personas, que distribuya el bienestar y genere una ciudadanía mundial, basada en un orden jurídico sancionado por la fuerza de una comunidad internacional plural, sin designios hegemónicos. Si las reglas globales acaban por ser impuestas únicamente a partir de los intereses de los Estados Unidos, la legitimidad de esas reglas estará constantemente en entredicho y los conflictos se multiplicarán, además de que las consecuencias distributivas no serán equitativas.

En cambio, si se logra construir un orden jurídico mundial con la participación del mayor número de Estados, con reglas sancionadas a partir de la fuerza creada colectiva de la mayoría, entonces se podrá pensar en la globalización del progreso, los derechos humanos y la democracia, y la paz será un bien plausible.

No se trata, por tanto, de la discusión simplista entre partidarios de la globalización y enemigos de ésta. Se trata de responder racionalmente a un proceso histórico al que se le puede dar rumbo. Sin ingenuidad —el papel de los Estados Unidos en el escenario internacional es primordial— es necesario revalorar las posibilidades de la negociación en el marco de los organismos internacionales, sobre todo en las Naciones Unidas. Hoy más que nunca,

cuando la voluntad hegemónica trata de imponerse a los esfuerzos institucionales de carácter multilateral, como en el caso de Irak, es necesario revisar el papel que han desempeñado las instancias internacionales hasta ahora construidas y no despreciar lo alcanzado. El mundo sería mucho peor sin las Naciones Unidas y el caso de las armas pequeñas y ligeras lo ilustra con riqueza.

El caso estudiado en este trabajo muestra los claroscuros y las dificultades que se enfrentan cuando de construir reglas del juego institucionalizadas se trata. Nada de lo aquí descrito permite un optimismo desenfrenado, pero tampoco estamos ante la falta completa de esperanza. Si bien cuando se les ve en detalle parecen pequeños los avances, la perspectiva permite reconocer que sí se pueden obtener resultados de los lentos y laberínticos proceso de negociación multilateral. Desde luego que lo alcanzado hasta ahora se encuentra muy lejos de detener la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras, pero no es despreciable que existan instrumentos regionales e internacionales jurídicamente vinculantes que de alguna manera constriñan el comportamiento de los actores basado únicamente en el interés. La naturaleza de los procesos de construcción institucional es lenta, con avances y retrocesos, pero se acumula, incrementa y enriquece.

a) El problema

Existen dos causas principales de la excesiva disponibilidad y acumulación de armas pequeñas y ligeras alrededor del mundo. La primera tiene que ver con el gran número de armas y arsenales que se fabricaron y formaron durante los años de la llamada guerra fría o enfrentamiento bipolar entre las

superpotencias y que se distribuyeron en el mundo. La segunda causa es el amplio y creciente mercado que los más de 600 millones de armas que circulan en el planeta¹³ tienen en los países y territorios, como producto de diversas causas entre las que se encuentran los cambios en la arquitectura de la seguridad internacional tras el fin de la guerra fría, entre cuyas manifestaciones destacan fenómenos como el crimen organizado transnacional, la emergencia de conflictos nacionales de distinta índole, los movimientos guerrilleros, el lavado de dinero, el terrorismo y el narcotráfico internacional.

Estos fenómenos han experimentado un acentuado crecimiento y proliferación alrededor del mundo como resultado, entre otras causas, de los cambios en las reglas, los pactos e instituciones que caracterizaron el equilibrio de poder de los años de la guerra fría. Los Estados Unidos y la Unión Soviética tuvieron en la industria militar una fuente de poder económico y político, fabricaron y abastecieron de armas a los mercados nacionales, principalmente los de sus respectivas áreas de influencia.

La proliferación de este armamento no tiene fronteras y su impacto se hace extensivo a todas las regiones y países. Algunos datos que proporciona Vicenç Fisas revelan, por ejemplo, que en los Estados Unidos hay alrededor de 192 millones de armas legales en manos de particulares y otros 40 millones en manos de la policía y de las autoridades. Ese país cuenta con 250 mil tiendas autorizadas para la venta de armas y anualmente se celebran 5 mil ferias sobre

¹³ Este dato estimado por el *Small Arms Survey 2001* publicado por el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, contempla las armas de los militares, las policías, las fuerzas del orden

armas. En Rusia, se tiene registro de más de 30 millones de armas de fuego, de los cuales sólo 5 millones cuentan con permiso.¹⁴

Otro dato significativo es que en Mozambique, al acabar la guerra de 1992, había entre uno y medio y dos millones de armas, en su mayoría rifles de asalto (AK47). La misión de paz de las Naciones Unidas para Mozambique (ONUMOZ) recogió alrededor de 200 mil armas y el resto quedó en manos de la población. En Sudáfrica se estima que hay 4 millones y medio de armas legales y entre 400 mil y 8 millones de armas ilegales, muchas de las cuales proceden de los remanentes de guerra en Angola y Mozambique.¹⁵

La perspectiva latinoamericana no es menos grave: se estima que en 1993 en El Salvador, habían entre 200 mil y 300 mil armas, la mayoría de las cuales estaban en manos de civiles. En Brasil se producen anualmente 45 mil muertes por armas de fuego (123 diarios). Tan sólo en la Ciudad de Río de Janeiro hay unas 600 mil armas registradas y otro tanto igual de armas ilegales. En 1996, en Guatemala se produjeron más de 3 mil asesinatos por arma de fuego y se tiene registro de casi dos millones de armas en manos de civiles.

Otro caso emblemático en América Latina, que ilustra la magnitud del problema del tráfico de armas de fuego, es el de Colombia, donde existen entre 3 y 5 millones de armas en manos de civiles y donde se producen alrededor de 30 mil homicidios anuales asociados con armas de fuego.

y las de algunos civiles, conforme a la información proporcionada por algunos países. Este número no incluye las armas ilegales en manos de civiles de países como China, Pakistán o la India.

¹⁴ Fisas, Vicenç, op. cit., p. 18.

**Cuadro comparativo de los niveles
de armamento en los países**

	Millones de habitantes	de millones de armas	Armas/habitante
Yemen	16	50	3.12
Estados Unidos	268	192	0.72
Afganistán	38	10	0.26
Sudáfrica	38	4.5-12	0.12-0.31
Rusia	147	30	0.20
Angola	11	2	0.18
Guatemala	11	2	0.18
Honduras	6	1	0.16
Brasil	164	18.5	0.11
Colombia	38	3-5	0.008 -0.13
Mozambique	19	2	0.10
Bélgica	10	1	0.10
España	40	3	0.07
Israel	6	0.3	0.05
El Salvador	6	0.25	0.04

Fuente: Fisas, Vicenç, Adiós a las armas, Icaria, Barcelona, 2000, p. 19.

Aunado al tráfico y circulación incontrolada de las armas, aparece el robo del armamento como causa de su venta ilegal y vinculación con actividades delictivas y criminales. Por ejemplo, en 1997, en Albania fueron robadas 650 mil armas de los depósitos gubernamentales, muchas de las cuales fueron vendidas a habitantes de países como Kosovo, Macedonia y Grecia. En

¹⁵ *Ibid.*, p. 19-21.

México, entre 1995 y 96, la policía recogió alrededor de 24 armas ilegales, la mayoría de las cuales fue comprada en los Estados Unidos.¹⁶

Adicionalmente, la producción de este armamento se ve fuertemente influida por el proceso de recolección y destrucción, vinculado con la recompra de armas durante la época posterior a los diversos conflictos, en especial durante el último decenio.

Los países del hemisferio occidental han aportado experiencias valiosas en el campo de la recolección y destrucción de armamentos, tanto en el ámbito de la construcción de la paz en periodos de posconflicto como en el de la prevención de la delincuencia. Con la recompra de armas durante la época posterior a los conflictos de Panamá (1989-90) y Haití (1994), el ejército estadounidense recogió 10.000 y 3.389 armas respectivamente; sin embargo, estas experiencias sirvieron para poner sobre aviso, en posteriores actividades de recolección de armas, sobre el riesgo que existía de fomentar las transacciones en el mercado negro, al utilizar el pago en efectivo para motivar a la gente a entregar sus armas.¹⁷

En la actualidad, la producción de armas pequeñas y ligeras representa un negocio en constante crecimiento por el número de países que las fabrican. Datos de las Naciones Unidas y del *Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra* revelan que más de 600 compañías, en al menos 95 países, fabrican actualmente estas armas. El número de países se incrementa si consideramos a aquellos que están involucrados con la producción ilegal de este armamento.

¹⁶ Ver Fisas, Vicenç, op. cit., p. 22-23.

¹⁷ Godnick, William, *¿Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras?*, BASIC, International Alert y Saferworld, Londres, 2002, p. 16.

De acuerdo con el instituto suizo, en la década de los noventa existían al menos 385 compañías en 64 países fabricantes de armas pequeñas; cifra mayor a la de la década anterior en la que se tiene registro de unas 162 compañías en 52 países del mundo.¹⁸

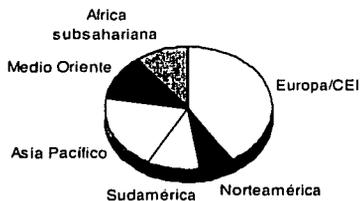
Por ejemplo, desde 1947 en que se inventó la Kalashnikov (AK-47), se han producido alrededor de 70 millones de esta arma ligera por excelencia; ha sido utilizada en 78 países y fabricada en 14. En Estados Unidos salen al mercado más de cuatro millones de armas, un millón de las cuales son de importación.¹⁹

La excesiva disponibilidad, excedentes, tráfico ilícito y falta de controles estrictos para la fabricación, importación, exportación y posesión de las armas pequeñas y ligeras dan lugar a una problemática multidimensional que tiene que ver con cuestiones de paz y seguridad, derechos humanos, desarrollo, salud pública, crimen organizado, terrorismo y conflictos armados, entre otros.

¹⁸ *Small Arms Survey 2001*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2001, p. 60-61

¹⁹ Ver Fisas Vicenç, op. cit., p. 17.

Distribución global países productores de armas pequeñas



□ Europa/EI	■ Norteamérica	□ Sudamérica
□ Asia Pacífico	■ Medio Oriente	▣ África subsahariana

El gran número de armas pequeñas que circulan hoy por el mundo está asociado en gran medida con la *recirculación* de los excedentes producidos y comercializados durante los años de la guerra fría. Muchas de estas armas han seguido rutas diversas, pasando de una región a otra, incluyendo su circulación interoceánica. En este sentido, la desintegración de la Unión Soviética en 1991, ha contribuido a generar un descontrol sobre una gran parte del *stock* armamentista sobrante; sobre todo por la falta de controles en las ventas de algunos países del Este europeo, la multiplicación de las mafias dedicadas al contrabando de dichos artefactos.²⁰

Aunado a ello, nuevas y cada vez más sofisticadas armas pequeñas y ligeras se producen en la actualidad por un mayor número de países, contribuyendo al

²⁰ Ver Fisas, V., op. cit., p. 27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agravamiento de los fenómenos y de las dimensiones asociados con el uso y la comercialización, legal e ilegal, de este armamento.

La industria de las armas pequeñas y ligeras es la más ampliamente distribuida dentro de la industria militar mundial. El número de actores, Estados, compañías fabricantes e intermediarios involucrados ha aumentado notoriamente desde el fin de la guerra fría, pese a que la capacidad de producción numérica de esta industria ha disminuido en los últimos años.²¹ Por otra parte, la mayoría de las armas la producen compañías privadas, lo cual reduce y limita la capacidad de los Estados para controlar su fabricación, exportación y comercio.

La producción de armas pequeñas y ligeras constituye una industria global creciente desde los años sesentas. El mayor incremento en la producción regional de armas, entre los años ochenta y noventa, se presenta en Europa occidental –alrededor del 40%-, seguida de la llamada Comunidad de Estados Independientes (CEI), del Medio Oriente y de África.²²

De acuerdo con el *Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra*, el incremento en el número de países fabricantes de armas pequeñas y ligeras se debe a que un gran número de países independientes y nuevas repúblicas, surgidas tras el fin de la guerra fría, han creado su propia industria militar, privada o pública; o al deseo de algunos países en desarrollo de lograr una relativa autosuficiencia en la producción de armamento.²³ Otra razón en el

²¹ *Small Arms Survey 2001*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2001, p. 7.

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 11-16.

incremento del tráfico ilícito de las armas es la reducción del tamaño de los ejércitos, lo cual ha provocado la existencia de una importante cantidad de "armas sobrantes" (*surplus*) que son puestas en circulación en forma legal e ilegal.²⁴

La información disponible en la materia es, sin embargo, escasa debido a que muchos de los países no proporcionan u ocultan datos sobre la producción, distribución, exportación e importación de este armamento por considerarlo información secreta de seguridad nacional. Por otra parte, existen muchos países productores de armas sobre los que se desconoce su capacidad de fabricación, el número de armas que exportan, o el número de industrias clandestinas que albergan en su territorio.

Asimismo, el valor de la producción global de las armas pequeñas y ligeras es difícil de calcular debido a la falta de información sobre los pequeños productores e industrias clandestinas o ilegales en el mundo. Una estimación del instituto de Ginebra sobre el valor total de la producción de armas en los Estados Unidos para el año de 1997, revela un cifra de 1.2 billones de dólares por 3.5 millones de armas producidas. Una estimación similar para el año 2000 arroja, sobre la base de una producción de 4.3 millones de armas, la cantidad de 1.4 billones de dólares anuales.

²⁴ Fisas, V., op. cit., p. 25.

Costo de algunos productos bélicos (en dólares US)

Rifle de asalto AK-47	\$ 200-250
Bombas de mortero de 60 mm	\$ 85
Granada de mano	\$ 20
Munición	\$0.25

Fuente: Fisas, Vicenç, Adiós a las armas, Icaria, Barcelona, 2000, p.27

Desde mediados de los años noventas, el mercado de las armas pequeñas y ligeras se ha vuelto más competitivo. De acuerdo con criterios tales como el valor y el volumen de la producción, el número de accesorios y municiones producidos, el número de compañías y la distribución global de su producción, los mayores productores de armas pequeñas y ligeras son actualmente: Alemania, Austria, Bélgica, China, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Suiza, Italia, la Federación Rusa e Israel; seguidos de Brasil, España, India, Israel, Pakistán, Singapur y Sudáfrica.²⁵

Conforme a estos criterios, la industria global de armas pequeñas y ligeras puede ser dividida en cuatro categorías: 1) productores mayores, 2) medianos, 3) pequeños y 4) desconocidos. Los tres mayores productores de armas en el mundo son actualmente: los Estados Unidos, la Federación Rusa y China. Los productores medios están ubicados en Europa y Asia, y son principalmente Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, República Checa, España, Francia, Hungría, India, Israel, Italia, Pakistán y Singapur.

²⁵ Ibid, p. 15

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Alrededor de 30 países están considerados productores pequeños, muchos de los cuales figuran en esta categoría debido a la falta de información de que se dispone. Algunos de los países que corresponden a esta categoría sólo fabrican armamento para sus necesidades internas de seguridad. En esta categoría se encuentran: Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Holanda, Indonesia, Japón, Luxemburgo, Malasia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Portugal, Suecia, Tailandia, Ucrania, Venezuela y Yugoslavia.

Los mayores productores de armas, compañías y ganancias anuales

Pais	Compañía	Total de ventas en dólares americanos (2000)
Austria	<i>Glock</i>	14 mdd
	<i>Steyr-Mannlicher</i>	15 mdd
	<i>Hirtenberger</i>	28 mdd
Bélgica	<i>FN Herstal</i>	86 mdd
Brasil	<i>Forjas Taurus</i>	47.5 mdd
	<i>Amadeo Rossi</i>	5.4 mdd
	<i>CBC</i>	46.5 mdd
	<i>Imbel</i>	*
China	<i>CNGN (Norinco)</i>	1.5 billones
Francia	<i>Giats Industries</i>	517 mdd
Alemania	<i>Rheinmetall De Tec</i>	1.5 billones
	<i>Mausser-Werke</i>	42 mdd
	<i>Heckler & Koch (GB)</i>	77 mdd
	<i>JP Sausser & Sohn</i>	24 mdd
	<i>Umarex</i>	32 mdd
Israel	<i>Israel Military Industries</i>	417 mdd
Italia	<i>Beretta SpA</i>	123 mdd
Federación Rusa	<i>JSC Izhmash</i>	170.7 mdd
	<i>JV Degtyarev Plant</i>	59.7 mdd
	<i>Izhevsky</i>	46.6 mdd
España	<i>Santa Barbara</i>	80 mdd
Suiza	<i>Swiss Ammunition</i>	168 mdd

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

	<i>Enterprise</i>	
Reino Unido	<i>Royal Ordnance Plc</i>	232 mdd
Estados Unidos	<i>Alliant Techsystems</i>	1 billón
	<i>Primex Technologies</i>	530 mdd
	<i>Sturm, Ruger & Co.</i>	202 mdd
	<i>Smith & Wesson</i>	133 mdd
	<i>OF Mossberg</i>	75 mdd
	<i>Colt's Manufacturing</i>	72 mdd
	<i>Remington Arms</i>	*

* dato no disponible

Fuente: Graduate Institute of International Studies Geneve, *Small Arms Survey*, 2002, p. 21

b) El marco de la discusión

La primera resolución de la Asamblea General de la ONU sobre transferencia de armas (A/RES/43/75) aprobada en 1988, exhortó al Secretario General de la Organización a estudiar medidas para promover la transparencia en la transferencia de las armas convencionales. Como resultado de los esfuerzos de las Naciones Unidas en materia de desarme general y completo, desde 1992 se creó el "Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas" que incluye las existencias, transferencias, y producción de armamento convencional. Este registro contempla la transferencia de grandes sistemas de armas convencionales y tiene por objeto señalar las acumulaciones excesivas y desestabilizadoras de armas en el mundo. Sin embargo, no incluye las armas pequeñas y ligeras, pese a ser armas convencionales.

Tras la Guerra del Golfo de 1991, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, exhortó a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que observaran un código general de transferencias de armas sobre la base de una actitud responsable. A finales de 1991, los cinco

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

miembros permanentes del Consejo de Seguridad comenzaron una serie de reuniones para estudiar la posibilidad de coordinar las políticas de transferencia de armas en relación con el Medio Oriente.

Hubo desacuerdos sobre la necesidad de un enfoque mundial. Sin embargo, se aprobaron directrices que incluyeron la necesidad de concertación para evitar las transferencias que pudieran prolongar o agravar un conflicto armado o aumentar las tensiones e inestabilidad en una región.

En 1995, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, declaró en un mensaje al Consejo de Seguridad que los progresos registrados desde 1992 en la esfera de las armas de destrucción masiva y de los grandes sistemas de armamentos debían seguir progresos paralelos en lo relativo a las armas convencionales, en particular a las pequeñas y ligeras. El Secretario General acuñó entonces el término "microdesarme" y destacó la necesidad de tomar medidas en ese ámbito.

Luego de los llamados efectuados por Boutros-Ghali, las Naciones Unidas publicaron dos estudios que incluían recomendaciones concretas para la acción. En 1997, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Consejo Económico y Social (ECOSOC) publicó un estudio internacional sobre el control de las armas de fuego, municiones y explosivos e hizo recomendaciones a fin de combatir su tráfico ilícito. En abril de 1998 se publicó una resolución por la cual esta Comisión recomendó a los Estados esforzarse para elaborar un instrumento internacional, con fuerza obligatoria, a fin de combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus

piezas, componentes y municiones que derivaría, más tarde, en 2001 en el "Protocolo de Armas", complementario de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* de 2000.

En 1997, un Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas presentó un examen general de las causas y los efectos de las acumulaciones excesivas de armas para uso militar y armas ligeras (A/52/298), en el que se exponían las formas de transferencia a regiones afectadas por tensiones o inestabilidad. El Grupo de Expertos elaboró también una serie detallada de recomendaciones para reducir e impedir esas acumulaciones desestabilizadoras de armas, las cuales fueron ratificadas por la Asamblea General de la ONU.

En el decenio de los noventa, las Naciones Unidas empezaron a verificar la aplicación de los embargos internacionales sobre transferencias de armamentos a zonas en conflicto. Así, por ejemplo, en 1996, 1997 y 1998, la *Comisión Internacional de Investigación para Ruanda* examinó las acusaciones de violación de los embargos del Consejo de Seguridad sobre las transferencias de armas a este país y a las fuerzas armadas del antiguo gobierno, en la región de los Grandes Lagos.

En 1998, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó a la Asamblea General el informe "Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recogida" (A/53/207) en el que señalaba los esfuerzos de la ONU para apoyar a los Estados, sobre todo del continente

africano, a suspender la fabricación, importación y exportación de armas ligeras.

En 1999, el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU hizo una declaración en nombre de este órgano (S/PRST/1999/28) en la que señaló el efecto pernicioso de la proliferación de las armas, en particular las pequeñas y ligeras, para la seguridad de los civiles y reiteró la importancia de que los Estados productores y exportadores limitasen las transferencias de armas por su vinculación con los conflictos armados y su prolongación, así como por su contribución al agravamiento de las tensiones y los conflictos existentes.

El mismo año, la comunidad internacional decidida a hacer frente a la problemática asociada con las armas convocó, mediante la Asamblea General de la ONU, una conferencia mundial sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras a fin de discutir, evaluar y consolidar los diversos esfuerzos encaminados a enfrentar este fenómeno. En julio de 2001 se celebró en Nueva York la conferencia mundial²⁶, la cual adoptó un Programa de Acción con recomendaciones y medidas en los planos nacional, regional y mundial (A/CONF.192/L.5/Rev.1) que, pese a que no logró incluir algunas de las preocupaciones y aspectos centrales de la problemática,²⁷ constituye hoy un de los marcos multilaterales de referencia más importantes para la lucha contra esta amenaza mundial.

²⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 9-20 de julio de 2001.

²⁷ Aspectos como la regulación de la posesión civil de las armas y la prohibición de su exportación a actores no estatales, quedaron fuera del texto del Programa de Acción debido a la fuerte oposición de algunos gobiernos como el de los Estados Unidos.

De igual forma, las Naciones Unidas han tenido una participación creciente en los esfuerzos para prevenir y resolver conflictos internos en el mundo. Dentro de esta responsabilidad, el Consejo de Seguridad ha reconocido las consecuencias devastadoras de la acumulación excesiva y el tráfico de armas pequeñas y ligeras. Entre las medidas que ha instrumentado este órgano con miras a contribuir a desactivar la problemática, destaca el decreto de embargos de armas a los países o regiones en conflicto y la aplicación de medidas para prevenir los conflictos y mantener o consolidar la paz, en particular mediante programas de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes.

Asimismo, los grupos de expertos que ha establecido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se han ocupado de estudiar el origen de los recursos utilizados para la adquisición de las armas ilegales, así como el comercio de recursos naturales a cambio de armamento. Dichos grupos de expertos promueven la aplicación de embargos para evitar su comercio ilícito.

Como parte de los esfuerzos de las Naciones Unidas frente al flagelo planteado por la fabricación, uso y tráfico ilícito de las armas pequeñas y ligeras en el mundo, en septiembre de 2002, el Secretario General de la Organización, en cumplimiento de la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 31 agosto de 2001, presentó su Informe "Armas Pequeñas" (S/2002/1053), en el que da cuenta de la problemática y de las formas en las que las Naciones Unidas y, en especial, el Consejo de Seguridad, pueden contribuir a resolver la cuestión del tráfico ilícito de las armas pequeñas y ligeras.²⁸

²⁸ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, "Armas Pequeñas" (S/2002/1053), NY, 2002.

El Secretario General, Kofi Annan, señala en el informe que las armas pequeñas y ligeras han sido las preferidas en la gran mayoría de los conflictos recientes del mundo; que se estima que hoy hay en el mundo por lo menos 639 millones de armas pequeñas, casi el 60% de las cuales está en manos de civiles. Annan afirma que estas armas nutren los conflictos, los intensifican y contribuyen a su prolongación, y que en la medida en que un conflicto se alarga, aumenta la necesidad de armas y municiones, con lo que se alimenta el círculo vicioso.

El informe señala que la propagación de las armas pequeñas y ligeras ilícitas representa una amenaza de alcance mundial para la seguridad de las personas y los derechos humanos. Como ejemplo plantea que por lo menos 500 mil personas mueren cada año a consecuencia del uso de estas armas y que de los 4 millones de muertes relacionadas con las guerras en el decenio de los años noventa, el 90% fueron de civiles y el 80% de éstos fueron mujeres y niños; en su mayoría, víctimas de la utilización indebida de las armas. Ello aunado a la pérdida de los hogares y medios de subsistencia, así como al desplazamiento de un gran número de familias, por el uso indiscriminado y generalizado de las armas.

Asimismo, el informe aborda la labor desarrollada por el Consejo de Seguridad en la materia, incluyendo las operaciones de mantenimiento de la paz, los embargos de armas y sus mecanismos de vigilancia, así como las medidas para consolidar la paz y prevenir los conflictos.

Parte importante de este documento se refiere a las observaciones y recomendaciones de los Estados respecto a los medios por los cuales el Consejo de Seguridad puede contribuir a abordar la cuestión en forma más eficiente dentro de las situaciones que tiene bajo su estudio.

Por otro lado, la sociedad civil organizada, sobre todo en instancias no gubernamentales, desarrolla una labor constante de análisis y combate de la problemática. Una de sus principales contribuciones para atacar este fenómeno tiene que ver con los esfuerzos para fortalecer el marco de los controles legales y jurídicos a nivel nacional, regional e internacional, mediante su labor de análisis, investigación, difusión, capacitación, concientización de la población, y cabildeo con los gobiernos.

La conferencia de las Naciones Unidas de 2001 dedicó un día de sesiones a la participación de las organizaciones no gubernamentales, divididas principalmente en dos grandes grupos: alrededor de 300 organizaciones, constituidas en la red encabezada por la *International Action Network on Small Arms* (IANSA), la cual busca controlar la proliferación de armas pequeñas y sus efectos negativos, y el segundo grupo de organizaciones, constituido por la comunidad de tiradores y propietarios de armas de fuego, encabezados por la *National Rifle Association (NRA)*, la cual percibió los esfuerzos de la conferencia mundial como una amenaza a sus intereses y buscó limitar las medidas que adoptasen los Estados al respecto.

Conviene señalar que el número de organizaciones no gubernamentales latinoamericanas es comparativamente menor al de otras regiones del mundo tales como Europa occidental y África. En la región latinoamericana existe un número reducido de estas organizaciones, entre las que destacan: la brasileña *Viva Río*, la Fundación Arias, promovida por el Premio Nobel de la Paz Oscar Arias y la argentina, *Espacios*. En México, por ejemplo, no existe ninguna organización no gubernamental dedicada específicamente al combate del tráfico ilícito de las armas de fuego.

Por otra parte, en la medida en la que la problemática asociada con la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras afecta crecientemente la seguridad y el desarrollo de los países y sus instituciones, la comunidad internacional ha incrementado sus esfuerzos para hacerle frente, mediante su organización a través de redes de acción; mediante el estudio sistematizado del fenómeno dentro de universidades e institutos especializados; mediante iniciativas específicas planteadas por los gobiernos para abordar aspectos relacionados con las armas y sus efectos negativos, y mediante la difusión y creación de conciencia en las poblaciones.

El ambiente generado por la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema se ha mantenido, no sólo a través de los esfuerzos de la propia ONU que busca hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adoptados por el Programa de Acción, que incluye la realización de una conferencia de seguimiento en julio de 2003, sino también a través de la labor

de la sociedad civil y de los Estados que promueven discusiones e iniciativas sobre aspectos concretos de la problemática.²⁹

El conjunto de esfuerzos nacionales, regionales y mundiales se enfrenta, sin embargo, a la ausencia de una nueva arquitectura de la seguridad internacional que sustituya a la que predominó en los años de la guerra fría; a la falta de instituciones globales cuyas reglas puedan hacerse cumplir por encima de los intereses particulares de los Estados o actores internacionales, los cuales carecen de la capacidad coercitiva necesaria para hacerlas cumplir, todo lo cual dificulta la adopción de medidas efectivas que prevengan y combatan el flagelo planteado por este armamento.

Se trata del problema básico de institucionalización de las reglas: no sólo tienen que ser legítimas, es decir, aceptadas por aquellos a quienes regulan, sino que deben contar con mecanismos que garanticen su obligatoriedad. “Los pactos sin espada no son pactos”, afirmaba Hobbes en el *Leviatán*³⁰; así, todo proceso de construcción de instituciones debe tomar en cuenta el problema de quién hace cumplir la reglas, pues en un mundo de actores con intereses, la autocontención es un buen deseo que difícilmente se llega a cumplir.

Por lo anterior, resulta necesario hacer algunas consideraciones de carácter teórico sobre la manera en la que las reglas del juego social adquieren carácter institucional y se vuelven prácticas aceptadas. La revisión teórica puede

²⁹ Entre los esfuerzos que promueven algunos Estados para discutir y avanzar en acuerdos sobre aspectos relacionados con el tráfico ilícito de las armas pequeñas, destaca la iniciativa franco-suiza que busca lograr un acuerdo político sobre rastreo y marcaje de las armas. Por su parte, la Unión Europea, encabezada por el Reino Unido, promueve la discusión sobre los criterios o principios que deben regular las transferencias de armas, con base en el *Código de Conducta de la UE*.

ayudar a comprender las dificultades a las que se enfrentan los procesos de negociación internacionales que tienen por objeto el establecimiento de un marco de restricciones a la conducta de los actores.

³⁰ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Clásicos de la Ciencia Política, Ediciones Gernika, México, 1994.

I Algunas consideraciones teóricas sobre las instituciones y la seguridad internacional

Todo orden humano se basa en la existencia de reglas del juego que en la medida en que son aceptadas por los participantes y tienen mecanismos claros para hacerlas obligatorias se convierten en instituciones:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes o incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio social delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.³¹

Los regímenes políticos son, entonces, entramados institucionales constituidos por una combinación muy intrincada de restricciones y obligaciones formales e informales, que permiten el intercambio complejo entre los humanos en un entorno dilatado tanto en el tiempo como en el espacio.

No todos los conjuntos de reglas son iguales. Mientras que las sociedades democráticas contemporáneas se rigen por reglas formales, sancionadas por órganos representativos y aceptadas socialmente como el mejor marco para la convivencia —lo que permite que la coerción a partir de la violencia se tenga que ejercer en relativamente pocos casos y la seguridad y la certidumbre brindadas a la ciudadanía sean amplias— las reglas que rigen otras sociedades

³¹ North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3.

se basan en prácticas tradicionales, en la costumbre, en relaciones asimétricas de poder o en la imposición violenta. Sin embargo, detrás de todas las formas de orden hay procesos de coordinación y cooperación generados por el intercambio, que producen formas de poder no exclusivamente basadas en la violencia.

Quando los alejamientos del patrón son contrarrestados de manera regular por controles construidos socialmente y activados de manera repetitiva —esto es, por determinado conjunto de castigos y recompensas— podemos hablar de un patrón institucionalizado. Puesto de otro modo, las instituciones son aquellos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, le deben su supervivencia a un proceso social relativamente autoactivado. Su persistencia no depende, notablemente, de una movilización colectiva recurrente, movilización repetidamente dirigida y reactivada para asegurar la reproducción del patrón. Así, las instituciones no se reproducen por la “acción”, en el sentido estricto de intervención colectiva en una convención social. Por el contrario, son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción —a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción.³²

Los órdenes sociales pueden combinar complejos procesos de coordinación y cooperación surgida del intercambio, con el arraigo de una determinada organización que detenta el privilegio de imponer el cumplimiento coercitivo de las reglas. Así, no todo es violencia en el acatamiento de las reglas. Cuando éstas se institucionalizan, su cumplimiento depende más de la percepción social de que ésa es la manera adecuada de hacer las cosas. La historia institucional enseña que los procesos de coordinación espontáneos y la

³² Jeeperson, Ronald L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Powell y Dimaggio, comp., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 197.

cooperación surgida del intercambio entre partes, suelen ser una fuente de acatamiento de las reglas.

La capacidad del Estado para ejercer su poder sin tener que poner un policía detrás de cada ciudadano depende, en gran medida, de la aceptación autónoma de las reglas por parte de los individuos.

El proceso de reproducción social, en tenso equilibrio entre la paz y la violencia, ha ido generando dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano; por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura; por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho: La diferencia entre un tipo de regla y otro es de grado.³³

El diseño de los sistemas de reglas institucionales es un proceso que se acrecienta y enriquece: las prácticas surgidas de la coordinación o de la cooperación se superponen históricamente y van formando parte de los repertorios estratégicos de los individuos en sus relaciones entre ellos.

De acuerdo con Douglas North, todo entramado institucional u organización política tiene dos problemas básicos a resolver: el llamado *problema del gorrón* y el de su eficiencia distributiva. Lo que el problema del *gorrón* trata de explicar son los mecanismos de motivación y acción colectiva; se trata de un asunto sustancial de cooperación.

³³ Romero, Jorge Javier "Estudio Introdutorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en Powell, Walter y Paul Dimaggio, op. cit., p. 20.

El *problema del gorrón* trata de ir más allá del modelo de comportamiento neoclásico de los individuos y trata de explicar asuntos como la conducta inestable de los grandes grupos de individuos en los que no existen beneficios colaterales específicos que motiven su acción. North afirma que los grandes grupos de individuos actúan, tanto cuando existen beneficios evidentes que contrarresten los costes que se derivan de la participación individual, como cuando éstos no son tan claros y que el cálculo de costes y beneficios que generalmente se considera en el análisis neoclásico resulta limitado para captar otros elementos que inciden en el proceso de toma de decisiones de los individuos y grupos. En ese sentido, el *problema del gorrón* trata de explicar y prever cómo y en qué condiciones actuarán los individuos de cierta manera, ya sea egoístamente o de forma altruista y desinteresada.

En la concepción del modelo de North, los individuos desobedecen las reglas sociales cuando los beneficios exceden a los costes de hacerlo, pero también la obedecen frecuentemente cuando el cálculo individualista les haría actuar de otra manera. De ahí que la cooperación no se pueda explicar sólo a partir de la existencia de coerción por parte de una fuerza capaz de monopolizar la violencia. Existen también incentivos de carácter ideológico, como los generados por la moral o la educación cívica, que llevan a la acción colectiva sin que necesariamente entre en juego la amenaza de coerción.

North sostiene que las ideologías son esfuerzos intelectuales para racionalizar los patrones de conducta de los individuos y grupos, y que los hechos requieren de una explicación teórica que puede ser refutada por la evidencia. La ideología es un mecanismo mediante el cual los individuos se enfrentan a

su entorno y se proveen de una “visión del mundo” a través de la cual acceden al proceso de toma de decisiones. Esta situación implica un concepto de alternativas posibles, es decir, de ideologías y racionalizaciones en competencia. Los individuos modifican su ideología y por lo tanto sus decisiones sólo a partir de una acumulación de anomalías o inconsistencias entre ésta y su experiencia, forzándolos a adoptar un nuevo paradigma o cosmovisión.

Asimismo, North afirma que una ideología que aspire al éxito debe superar el *problema del gorrón* en la medida en que su propósito fundamental es hacer que los grupos sociales se comporten de manera contraria al simple cálculo individual y hedonístico de costes y beneficios. Ello se sustenta en que no es posible mantener el orden existente ni derribarlo sin dicho comportamiento.³⁴

Por otra parte, North sostiene que si bien buena parte de los arreglos sociales se basan en la existencia de rutinas autónomamente seguidas por los individuos —buena parte de ellas pueden ser consideradas como resultados de procesos de coordinación, donde los individuos actúan espontáneamente para evitar choques entre sí, aunque muchas otras maneras de hacer las cosas son resultado de los procesos reiterados de intercambio—, difícilmente un arreglo institucional puede existir sin un sistema de sanciones aceptado socialmente, pero con un garante capaz de imponer la norma a través de la violencia, si es necesario.³⁵

³⁴ North, Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza, Madrid, 1984, p. 63-65.

³⁵ North, Douglas, op. cit., p. 66.

Si un sistema de reglas determinado no provee los incentivos individuales suficientes para que todos los individuos acaten las reglas espontáneamente, siempre existirá un margen para que resulte racional a los individuos violar las normas. Como ningún entramado institucional puede hacer que *todos* acepten las prácticas establecidas, siempre queda un margen para el comportamiento egoísta —aquel que puede sacar provecho de su desobediencia—. Si la mayoría de los actores encuentran más provechoso desobedecer la norma, o si no existen incentivos suficientes para que la mayoría acate las reglas, entonces la situación podría alcanzar los niveles de conflicto del Estado de naturaleza *hobbesiano* es decir, de un estado de guerra de todos contra todos.

Empero, en una situación de guerra de todos contra todos, en la que los individuos tienen igual poder unos sobre otros, lo racional es generar rutinas de coordinación surgidas del equilibrio de poder. En la realidad, la violencia se distribuye de manera desigual entre los individuos, por lo que los sistemas de reglas acaban construyéndose también a partir de la capacidad de imposición de aquellos que tienen ventaja competitiva en la violencia. Así, todo sistema de reglas, para ser eficaz, tiene que tener un sistema de sanciones también institucionalizado, ya sea garantizado colectivamente, como ocurre en los grupos humanos pequeños, o impuesto por un agente especializado: el poder del Estado.

La historia del Estado tiene que ver con el hecho de que el orden espontáneo de las sociedades no resiste el crecimiento provocado por la producción de excedentes. En la medida que una sociedad genera excedentes, se vuelve racional la elaboración de estrategias para apropiarse de estos. La teoría del

bandidaje, desarrollada por Mancur Olson, tiene especial relevancia para el tema que aquí interesa. De acuerdo con Olson, el "bandidaje" es el límite para la prosperidad de las sociedades autorreguladas, sin organización especializada en imponer las reglas y sancionar su cumplimiento. Los bandidos acaban con la prosperidad, hasta que un bandido estacionario, ya sea que surja de la propia sociedad o que se imponga como conquistador, acaba por apropiarse de buena parte del excedente social a cambio de proteger al grupo social de los demás bandidos:

"Un líder de bandidos con suficiente fortaleza para controlar y sostener un territorio tiene un incentivo para establecerse, para ceñirse a una corona y para convertirse en un autócrata proveedor de bienes públicos. Así, los gobiernos para grandes grupos de personas normalmente han surgido debido al propio interés racional de aquellos que pueden organizar la mayor capacidad de violencia. Estos empresarios de la violencia, naturalmente, no se llaman a sí mismos bandidos; por el contrario, se dan a sí mismos y a sus descendientes títulos exaltados. Algunas veces reclaman el gobernar por derecho divino. Ya que la historia está escrita por los vencedores, los orígenes de las dinastías gobernantes son, desde luego, explicadas en términos de motivos impresionantes, muy morales y nobles, en lugar de por interés particular. Autócratas de toda laya usualmente proclaman que sus súbditos han perdido que los gobiernen ellos y por ello propalan la comúnmente falsa idea de que sus gobiernos surgieron de algún tipo de elección voluntaria".³⁶

La teoría de Olson es perfectamente compatible con la de North (1984), cuando explica la existencia del Estado como una organización con ventaja competitiva en la violencia. En la medida que la ventaja competitiva del bandido estacionario es la violencia, entonces no puede aceptar competidores

³⁶ Olson, Mancur, *Power and Prosperity*, Basic Books, Nueva York, 2000, p.10.

y se constituye como un monopolio. Tan grande como sea la capacidad de dominar territorio de la organización será el tamaño del Estado, lo que históricamente está determinado por el desarrollo de la tecnología militar: entre los feudos medievales y los estados nacionales que nacen a partir del siglo XV lo que media es un cambio en la tecnología militar y el crecimiento de la población. La obsolescencia de los ejércitos de caballería con la aparición de las nuevas armas de fuego, modificó el tamaño del Estado: los señoríos con más dinero, que pudieron contar con ejércitos de infantería masivos, más caros pero mucho más efectivos para controlar territorio, acabaron por derrotar o someter a los señores feudales más débiles. La conquista permite, a la vez, extraer mayor riqueza a través de los impuestos, forma que adopta la ganancia del bandido estacionario —que no es un individuo, sino una organización extractora de excedentes. — y que será mayor en la medida en que más sea la población sobre la que se ejerce el dominio:

“...un Estado es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes. La esencia de los derechos de propiedad es el derecho de exclusión, y una organización con ventaja comparativa en la violencia está en situación de especificar y hacer respetar estos derechos de propiedad. En contraste con las teorías frecuentemente propuestas en la literatura de la ciencia política, la sociología y la antropología, aquí la clave para comprender el Estado reside en el uso potencial de la violencia para ganar el control sobre los recursos. No se puede desarrollar un análisis útil sobre el Estado si se le separa de los derechos de propiedad.”³⁷

³⁷ North, *op. cit.*, p. 36.

El Estado, entonces, impone las reglas del orden social para evitar competidores y garantizar la paz y la seguridad —evita que alguien más extraiga rentas por medio de la violencia—, lo que acaba por resultar benéfico para las sociedades ya que evita razonablemente *el problema del gorrón* —es decir, el hecho de que se convierta en la conducta más racional el tratar de aprovecharse del esfuerzo de los demás— que, extendido, podría paralizar a una sociedad en su capacidad de producir excedente, es decir, en su eficiencia:

“El gobernante siempre tiene rivales: Estados competidores o gobernantes potenciales dentro de su propio Estado. El segundo rival es análogo al que se le puede presentar a un monopolista. Cuando no hay sustitutos cercanos, el gobernante existente es típicamente un déspota, un dictador o un monarca absoluto. Cuanto más cerca estén los substitutos, menor será el grado de libertad que posea el gobernante y mayor será el porcentaje de ingreso marginal que retendrán los gobernados.”³⁸

A lo que Olson llama el bandido estacionario —o, mejor dicho, a la banda de bandidos, ya que se trata de una organización, no de un individuo— le conviene que la sociedad prospere, pues de eso depende el aumento de sus rentas. No puede excederse en su capacidad de expropiación, pues entonces mataría a su propia gallina de los huevos de oro. Le conviene, además, crear bienes públicos que favorezcan la actividad económica, pues de ello podrá sacar ganancias. Fija los derechos de propiedad, pues en tanto que pueda medir con precisión lo que cada uno de sus súbditos tiene, mejor podrá cobrar impuestos y, de esa manera va construyendo certidumbres en el intercambio mayores a las que existen en los arreglos cooperativos espontáneos.

Si bien un orden con Estado es más eficiente que uno basado en el arreglo espontáneo entre las partes, ya sea éste de coordinación o de cooperación, no todos los órdenes estatales son igualmente eficientes. La capacidad de distribución eficiente depende de las características institucionales del arreglo, es decir, del tipo de reglas existentes tanto en el terreno de eso que llamamos cultura, como las establecidas coercitivamente por la organización con ventaja competitiva en la violencia.

El asunto histórico fundamental radica en que si bien el orden estatal siempre resulta mejor que el arreglo espontáneo —en términos de creación de la riqueza—, existen arreglos estatales más eficientes que otros. En la medida en que un orden estatal incluye a un grupo más amplio en el proceso de distribución de rentas, mejor será su capacidad distributiva. También depende de las certidumbres que genera. Si el arreglo se basa en acuerdos personales y prácticas no escritas, la certidumbre será menor y los costos de transacción serán más altos (North: 1991). Si, en cambio, existen normas sólidas, aceptadas por todos y consideradas equitativas, bien protegidas del problema del gorrón, entonces la creación de riqueza será mayor y mejor su distribución. Es el abismo entre el estado de naturaleza de Hobbes —de guerra de todos contra todos— y las democracias europeas de hoy, sobre todo las escandinavas.

La calidad distributiva del arreglo institucional depende, así, de dos factores: de la certidumbre del arreglo y de la eficacia de las estrategias de coordinación

³⁸ *Ibid.*, p. 42.

y cooperación. Entre más refinado en sus prácticas autónomas, en sus maneras de hacer las cosas, y entre más cierto sea el sistema de sanciones formal, mejor será la distribución de la riqueza en un arreglo institucional determinado. Si la capacidad distributiva de un arreglo es amplia y las certidumbres son fuertes, entonces el arreglo será *eficiente*, pues será capaz de crear riqueza y la distribuirá *eficientemente*, de acuerdo con la conducta de cada quién, en función de un determinado sistema de reglas, pues la racionalidad no es otra cosa que un mecanismo de adaptación al entorno institucional.

El problema central de la mayoría los arreglos institucionales de hoy —las excepciones son las democracias avanzadas de Europa occidental, Canadá y, en mucho menor medida, los Estados Unidos— es que no han resuelto sus problemas de distribución. El crecimiento de su población es grande, pero la distribución depende demasiado de arreglos espontáneos, de reglas predominantemente informales, sin superioridad evidente del orden estatal. También son frecuentes los arreglos en los que el Estado —la banda de bandidos estacionarios— es tan depredadora que no existen incentivos para generar riqueza. En buena parte de los países, lo que existen son coaliciones redistributivas que se benefician, en primer término, a sí mismas sin generar condiciones para la creación de riqueza entre los excluidos. Sin certidumbres de largo plazo —garantías efectivas del cumplimiento de los contratos y del acatamiento de las reglas— y sin incentivos para generar riqueza debidos a la capacidad de expropiación del Estado, la mayoría de los países del mundo se enfrentan al estancamiento económico y a una desastrosa distribución de la riqueza.

Los arreglos democráticos que tienen sistemas para la formación de coaliciones estables de gobierno y que cuentan con un sistema judicial efectivo, relativamente neutral y con suficiente capacidad de coerción para obligar al cumplimiento de las reglas han alcanzado, en cambio, altos niveles de crecimiento y una distribución razonablemente buena. Las democracias son más eficientes en buena medida gracias a que quien tiene capacidad de imponer las reglas sabe que su poder tiene una limitación temporal, por lo que no hará reglas que puedan perjudicarlo cuando esté en la oposición. Además, la amplitud de los grupos representados en el proceso de hacer las reglas también tiene efectos distributivos positivos. En opinión de Tsebelis, una democracia con un orden jurídico sólido resulta el mejor escenario para el crecimiento económico y la distribución eficiente de la riqueza.³⁹

La ventaja de las democracias radica en que el Estado como organización con ventaja competitiva en la violencia deja de ser un monopolio y se convierte en un espacio de coaliciones —ese es el papel que le corresponde a los parlamentos—, en el que los distintos intereses representados impiden que la extracción de rentas beneficie sólo a un grupo: nuestros bandidos estacionarios. Sin embargo, para llegar a arreglos democráticos se requiere la existencia de una fuerte competencia por el poder que no pueda ser resuelta a través de la violencia, y de un desarrollo institucional suficiente para crear el espacio de coaliciones con mecanismos para que éstas sean estables. Es necesario, también, que exista suficiente capacidad de creación de riqueza para incluir en su distribución a los distintos competidores.

³⁹ Ver Tsebellis, *op. cit.*

“...la estabilidad de las urdimbres institucionales no significa que estas sean eficientes; Tsebelis (1990), por su parte, divide a los entramados institucionales entre los que son eficientes (aquellos que promueven los intereses de todos o casi todos los actores), y los que él llama *redistributivos* (aquellos que promueven los intereses de una coalición frente a otra). Estos últimos los subdivide en instituciones de *consolidación* (instituciones diseñadas para promover los intereses del ganador) e instituciones de *nuevo arreglo* —*new deal institutions*— (instituciones designadas para dividir a la coalición existente y convertir a los perdedores en ganadores). Así, las instituciones ni necesaria ni frecuentemente son diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general —al menos las reglas formales— son creadas para servir a los intereses de aquellos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas.”⁴⁰

Esta apretada e insuficiente exposición de las teorías del Estado del llamado nuevo institucionalismo tiene lugar en esta reflexión porque la explicación de la manera en la que se desarrollan los sistemas institucionales a partir de la racionalidad individual tiene sentido para entender, no sólo los procedimientos de relación entre individuos, sino también entre organizaciones y, por tanto, entre Estados.

En las sociedades complejas, en que los conjuntos de intereses son tremendamente heterogéneos, la certidumbre del entramado institucional depende de la eficacia de la organización encargada de aplicar las reglas y de la eficiencia de éstas en términos distributivos. En los ámbitos nacionales es el papel del Estado. El problema del sistema institucional internacional es la dificultad para definir con precisión y eficacia la organización encargada de hacer cumplir y sancionar el incumplimiento de las reglas.

Como todo proceso de construcción institucional, el de la creación de un orden mundial con certidumbres y eficacia distributiva ha sido largo, progresivo y permanentemente inconcluso:

Los conflictos de interés y la acción colectiva que se deriva de ellos sólo conducen a formas de organización social tras un largo proceso de selección estructural en el que se imponen finalmente las formas más eficientes, más competitivas y más equilibradas internamente. Pero para que no se trate de un proceso tan caótico como el de las mutaciones aleatorias previstas en la teoría neodarwiniana, es preciso contar con la capacidad de los agentes para aprender, no sólo a lo largo del mismo juego sino de la experiencia de otros jugadores en juegos análogos, tratando por tanto de introducir *intencionalmente* estrategias que conduzcan al equilibrio. La eficacia adaptativa tiene, por tanto, una explicación en la que los sujetos juegan un papel central, siempre y cuando se encuentren sometidos a la competencia.⁴¹

El mapa cambiante del escenario internacional, posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha ido sumando prácticas a las distintas prácticas estratégicas de las relaciones internacionales. Formalmente, y por su condición de foro representativo mundial, las Naciones Unidas deberían desempeñar el papel de organización encargada de garantizar el sistema de sanciones y de espacio de formación de coaliciones entre países a través del sistema de toma de decisiones en la Asamblea General; sin embargo, durante los años de la guerra fría fueron dos organizaciones con ventaja competitiva en la violencia, los Estados Unidos y la Unión Soviética, los que impusieron un sistema de reglas informales que alcanzó un buen grado de institucionalidad, basado en la competencia entre esas potencias. En el terreno de las instituciones formales,

⁴⁰ Romero, op. cit., p.25

la existencia del Consejo de Seguridad, donde los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial tienen derecho de veto, estructuró la competencia bipolar.

Durante los tiempos del tenso equilibrio bipolar, las reglas del juego del orden internacional —si bien tenían características de un orden basado en la coordinación y en la cooperación— respondían al sistema de sanciones avalado por las dos superpotencias. El sistema de incentivos estaba determinado por los alineamientos en cada uno de los polos. El bloque soviético sostuvo un margen muy reducido para la disidencia, aunque sufrió rupturas relevantes, sobre todo la de China. En el caso del bloque occidental, si bien los países más fuertes mantuvieron cierto margen de maniobra autónomo, la disciplina se impuso con gran frecuencia a través de la violencia. Las reglas formales, asentadas en la Carta de las Naciones Unidas y desarrolladas en los sucesivos acuerdos de sus órganos, tuvieron un peso limitado, en la medida de que su obligatoriedad estaba constreñida por el equilibrio de fuerzas que neutralizaba la capacidad de coacción basada en las decisiones multilaterales. El sistema realmente operante se basaba, en cambio, en las reglas informales, no escritas, generadas por la lealtad a uno u otro bloque dominante.

Con todo, el sistema de Naciones Unidas fue generando, de manera creciente, mecanismos de negociación multilateral de los cuales resultaron reglas que, a pesar de la debilidad del sistema de coacción, se han ido abriendo paso en el marco de las relaciones internacionales. Una vez que el juego de equilibrio del

⁴¹ Romero, op. cit. p. 27.

terror entre la Unión Soviética y los Estados Unidos tuvo un claro ganador, pareció que la ONU adquiriría un nuevo papel como organismo sancionador del sistema formal de reglas del juego, pero pronto se demostró que aún faltaba un largo trecho de construcción institucional para que la aplicación de las reglas no fuera un asunto de litigio constante y para que las Naciones Unidas desarrollaran mecanismos eficaces para la formación de coaliciones estables.

El poderío de los Estados Unidos, sin parangón militar, tiende a superponerse a los acuerdos tomados en la Organización y dificulta la creación de reglas de consenso que sean de aceptación autónoma. La inmensa desigualdad entre los desarrollos institucionales de los distintos Estados miembros, además, impide que el orden que se perfila en el seno de las Naciones Unidas y los distintos organismos internacionales sea medianamente eficaz.

El proceso de construcción de un orden internacional con instituciones eficaces y legítimas enfrenta, también, como todo sistema de reglas, el reto de cómo superar el *problema del gorrón*. Si bien buena parte de las reglas que norman las relaciones internacionales son producto de la coordinación y, por tanto, son seguidas autónomamente por los Estados sin necesidad de coacción, las reglas que se han ido abriendo paso para resolver los problemas de cooperación derivados del intercambio suelen enfrentar la cuestión de que a los Estados en lo individual acaba por convenirles apostar a que los demás cumplan lo pactado mientras ellos no lo hacen. En el mundo posterior a la desaparición del bloque soviético, los Estados Unidos tienen pocos incentivos para la cooperación internacional, en la medida en que su superioridad militar

incontestada les permite imponer sus reglas aun a contrapelo de la mayoría de la comunidad internacional. Sin embargo, no son el único Estado con incentivos para maximizar de manera egoísta. Como se verá con el caso de las armas pequeñas y ligeras, otros países frecuentemente evaden u obstaculizan, en su propio interés, los acuerdos internacionales.

Sea que se trate de un instrumento jurídicamente vinculante, o sea que estemos ante un código de conducta adoptado por un conjunto de países, al final de cuentas la debilidad de los mecanismos de coacción hacen que la conducta egoísta de los Estados —que para estos efectos se comportan como individuos que maximizan su bienestar— se convierta en la estrategia dominante, por lo que las normas aprobadas se suelen quedar en papel mojado, sin eficacia en tanto reglas auténticas del intercambio internacional.

En el caso de las relaciones comerciales, el sistema de incentivos está también determinado por el mercado, que coloca recursos ahí donde rinden más. Los Estados con sistemas institucionales desarrollados y certidumbres garantizadas tienen ventajas competitivas a la hora de aprovechar las ganancias resultado de la negociación, mientras que los Estados más débiles, con órdenes jurídicos endebles, coaliciones de poder inestables o tiranías depredadoras, se encuentran en clara desventaja.

Sin embargo, también se presenta el problema de la coacción para obligar a cumplir las reglas: si un Estado utiliza subsidios, por ejemplo, para dar ventajas a sus productores, el mercado es incapaz de resolver la asimetría así provocada. Sólo un sistema eficaz de sanciones puede evitar esa competencia

desleal, que suele beneficiar a los más fuertes, con recursos para subsidiar. A pesar de que es en el terreno económico donde el nuevo orden ha avanzado más, todavía falta mucho para construir reglas que garanticen un intercambio justo, un juego limpio.

Además, en las relaciones internacionales nos encontramos ante un sistema de lo que Tsebelis llama "juegos anidados", con estrategias dominantes diferentes, pues las reglas que podrían resultar eficaces en el marco de las relaciones entre Estados suelen enfrentarse a las lógicas de los juegos internos de cada país y a la capacidad de cada Estado de hacer cumplir las normas dentro de su territorio. Esto resulta especialmente evidente en asuntos como el del medio ambiente o el que aquí nos ocupa, el de las armas pequeñas y ligeras. El despliegue de un sistema institucional internacional debe enfrentar, así, el problema básico de la cooperación, con el agravante de que existen Estados que aun cuando obtendrían beneficios al seguir las reglas adoptadas multilateralmente, carecen de la suficiente fuerza para hacerlas cumplir dentro de su territorio. El problema de la coacción en el sistema internacional enfrenta, de este modo, una doble dificultad.

El proceso de creación de instituciones para un orden mundial democrático, en el que se respeten los derechos humanos y se generen condiciones para la distribución eficaz del bienestar, tiene que enfrentar, en primer término, las asimetrías institucionales entre los distintos Estados. Las reglas del juego adoptadas de manera multilateral no tienen las mismas condiciones de aplicación en un país en el que predomina un orden jurídico efectivo y el poder no es propiedad de un monopolio, que en otro en que una dictadura

impone las reglas, de manera discrecional, y en que las certidumbres dependen del lugar que se ocupa frente al poder.

Difícilmente las reglas del juego acordadas por medio de los organismos internacionales van a encontrar un ámbito adecuado para su cumplimiento eficaz en, por ejemplo, los Estados africanos dominados por los señores de la guerra o en aquellos en los que gobierna un dictador sanguinario.

El dilema actual radica esencialmente en si es posible crear un orden internacional basado en constreñimientos descentralizados o si se va a construir sobre la base de la capacidad de coacción de una sola superpotencia. Fundar un orden internacional no dominado por la organización con ventaja competitiva en la violencia hegemónica requiere el fortalecimiento de otros bloques regionales. En este sentido, la Unión Europea podría desempeñar un papel importante para evitar el dominio exclusivo de los Estados Unidos, pero ahí mismo existen dificultades para crear posiciones comunes, pues conviven distintas visiones de cuál debe ser la actitud frente a la potencia mundial: si aliado incondicional o competidor leal. Otros bloques podrían también contribuir a la creación de un orden basado en la construcción de coaliciones estables para generar reglas eficaces, pero eso depende de los procesos de desarrollo institucional que creen Estados de derecho fuertes y democracias estables y de calidad.

En el proceso de globalización los Estados nacionales siguen siendo hoy protagonistas y dependerá del avance institucional que éstos tengan la

posibilidad de establecer un orden sin que las reglas sean impuestas sólo por una gran superpotencia.

II

La proliferación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la posguerra fría como amenaza a la seguridad internacional

Las armas pequeñas y ligeras son precisas, fáciles de portar, de operar y de esconder; son relativamente baratas y de fácil acceso. De acuerdo con la definición del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas establecido en virtud de la resolución 54/54 V de la Asamblea General (1999), las armas pequeñas y ligeras son: "las que se fabrican con arreglo a características técnicas militares para ser utilizadas como instrumentos letales de guerra. Las armas pequeñas y las armas ligeras son utilizadas por todas las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de seguridad, con fines, entre otras cosas, de protección y defensa personales, en combates cuerpo a cuerpo y a corta distancia, como armas de fuego de apoyo o de fuego indirecto, y como armas antitanque o antiaéreas de corto alcance.

En general, las armas pequeñas son las destinadas al uso personal y las ligeras son las destinadas a ser usadas por un grupo de personas. En función de esta definición amplia y de una evaluación de las armas que se utilizan actualmente en los conflictos de que se ocupan las Naciones Unidas, las armas... se clasifican en las categorías siguientes:

- Las armas pequeñas incluyen los revólveres y las pistolas automáticas, los fusiles y las carabinas, las metralletas, los fusiles de asalto y las ametralladoras ligeras.
- Las armas ligeras incluyen las ametralladoras pesadas, los lanzagranadas portátiles, con o sin soporte, los cañones antiaéreos portátiles, los cañones

antitanque portátiles y los fusiles sin retroceso, los lanzadores portátiles de misiles antitanque y los sistemas de cohetes, lanzadores portátiles de sistemas y misiles antiaéreos, los morteros de calibre inferior a 100 mm (A/52/298, párr. 24-26).

- Piezas y componentes son cualquier elemento o elemento de recambio diseñado específicamente para un arma pequeñas o una parte de un arma ligera que sea esencial para su funcionamiento".⁴²

Tipos de armas pequeñas y ligeras
Armas pequeñas/portátiles
Revólveres y pistolas Rifles y carabinas Ametralladoras ligeras Rifles de asalto Ametralladoras de pequeño calibre
Armas ligeras
Ametralladoras pesadas Lanzagranadas Cañones antiaéreos portátiles Cañones anticarro, rifles sin retroceso Lanzadores portátiles o misiles contra carro y sistemas de cohetes
Municiones y explosivos
Cartuchos para armas portátiles Granadas (proyectiles) para armas ligeras Contenedores móviles con misiles o proyectiles para acción antiaérea y sistemas contra carro Granadas de mano antipersonal y contra carro Minas terrestres Explosivos

Fuente: United Nations Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms 1997, citado por Fisas, Vicenç, en op. cit, p.16.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por su parte, la *Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados* (CIFTA) de la Organización de Estados Americanos (OEA), define a las armas pequeñas como *“cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto... y cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas”*.⁴³

Al desaparecer el equilibrio de poder que mantenían las dos superpotencias, al interior y fuera de sus fronteras, las reglas e instituciones que regían la dinámica mundial sufrieron un serio colapso, que en muchos de los casos llevó al enfrentamiento y disolución de los Estados nacionales; a una explosión de las instituciones y las reglas de convivencia social y a la proliferación de conflictos en gran parte del orbe.

Las amenazas a la paz y la seguridad internacionales que planteaba el orden mundial de la guerra fría, principalmente la amenaza nuclear, se han transformado y han cedido paso a nuevas amenazas cuyos actores, formas de asociación y dinámica, obligan a diseñar nuevos referentes teóricos, legales e

⁴² Naciones Unidas, Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas (A/52/298), Nueva York, 1997, p. 11 y 12.

⁴³ Documento de la Organización de Estados Americanos: “Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados” en el sitio web de la OEA: www.oas.org

institucionales que permitan explicar y hacer frente de manera efectiva a las amenazas.

El terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada transnacional, el lavado de dinero o el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras han cobrado, en los últimos años, un acelerado dinamismo que hace patente la complejidad y precariedad institucional del orden surgido de la posguerra fría, así como la necesidad de generar nuevas reglas de convivencia para la cooperación internacional. Asociados con estos fenómenos, aparecieron tan sólo en la década de los años noventa más de treinta conflictos en el mundo.

Indicadores y distribución regional de muertes entre personal civil y tropas de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Región	Personal de las operaciones de mantenimiento de la paz (1948-1998)	Personal civil de la ONU (1992-1998)
Africa	279	128
Europa del Este	888	14
Medio Oriente	165	9
Asia	31	20
América	0	5
Total	563	176

Fuente: Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2002, p. 188.

La forma en la que se relacionan estos fenómenos es variada y sofisticada. En muchas ocasiones comparten actores, rutas y modalidades. Sin embargo, las vinculaciones no son lineales ni estrechas. La creación de instituciones y reglas para hacerles frente debe considerar, por tanto, la complejidad de las causas, sus particularidades, la dimensión múltiple de estos fenómenos y las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modalidades de una efectiva cooperación regional e internacional basada en reglas e instituciones sólidas y con la capacidad coercitiva necesaria.

1. Relación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras con otros fenómenos transnacionales que amenazan la seguridad local, regional e internacional: crimen organizado, narcotráfico y terrorismo.

El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras no es un fenómeno reciente; ha adquirido nuevas dimensiones y se ha convertido en una amenaza a la seguridad internacional y al desarrollo debido, entre otras razones, a su frecuente vínculo con fenómenos como el terrorismo, el tráfico de drogas y sustancias peligrosas o el crimen organizado.

De acuerdo con el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, el tráfico ilícito de armas pequeñas exagera más que cualquier otra actividad relacionada con el comercio de estas armas los conflictos civiles, la corrupción, el crimen y los actos relacionados con la violencia.

El tráfico ilícito de armas pequeñas es todo menos transparente y, por definición y por su naturaleza, los datos sobre este fenómeno son y permanecerán en gran medida incompletos. Si bien existe aceptación entre los gobiernos respecto al comercio lícito de las armas, como una actividad económica y política legítima, también hay un consenso respecto a la necesidad de llevar a cabo acciones para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de estas armas en los niveles de los gobiernos, del comercio privado y de la sociedad civil.

La única definición de consenso disponible sobre el tráfico ilícito fue elaborada por un grupo de expertos de las Naciones Unidas que, en 1996, presentó a la Asamblea General un reporte concerniente a las transferencias de armas convencionales (A751/42 Suplemento No. 42 Anexo I) que señala que su tráfico ilícito comprende el comercio internacional de tales armas, lo que resulta contrario a las leyes de los Estados o a la legislación internacional.⁴⁴

Relacionado con esa definición está el término de "transferencias ilícitas", que incluye dos categorías vinculadas íntimamente: mercado negro y mercado gris. La frontera entre ambos es ambigua y amorfa.



Fuente: Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2001.

El tráfico de armas pequeñas cobra particular auge con el estallido de conflictos locales y regionales en el mundo. Como fenómeno, atrae especial atención de la comunidad internacional en el decenio de los noventa, años en los que se le empieza a reconocer como una amenaza a la paz, la seguridad y el desarrollo.

**TFISIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁴⁴ *Small Arms Survey 2001*, Graduate Institute of International Studies, p. 165.

En los últimos años, se han multiplicado las voces y los esfuerzos para brindar la atención necesaria a las diversas dimensiones y efectos negativos de la fabricación y el tráfico ilícito de estas armas en el mundo. Así lo manifestó el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, quien en el "Suplemento de una Agenda para la Paz" de 1995, hizo un llamado a la comunidad internacional para centrar su atención en la capacidad destructiva de las armas pequeñas y ligeras, las cuales cobran la vida de miles de personas anualmente. Los llamados de la organización internacional se han sumado a los de la sociedad civil organizada, los gobiernos e institutos y organismos regionales e internacionales.

La creciente atención que ha adquirido este fenómeno se debe en gran medida a la proliferación del número de fabricantes de estas armas tras el fin de la guerra fría y a sus múltiples efectos devastadores en materia de desarrollo, derechos humanos, asistencia humanitaria y desarme, lo cual revela la necesidad de emprender estrategias, mecanismos y acciones integrales y efectivas.

De acuerdo con la opinión de los especialistas gubernamentales de las Naciones Unidas en el tema, la problemática asociada con las armas pequeñas y ligeras tiene tres factores principales: el cambio en la naturaleza de los conflictos, la proliferación de las fuentes de suministro de estas armas y los efectos negativos de estas armas, a nivel nacional y regional, tanto dentro como fuera de las zonas afectadas directamente por conflictos.⁴⁵

⁴⁵ Bonn International Center for Conversion, Alemania, 1998, p.1.

Con el fin de la confrontación Este-Oeste, que constituía la mayor amenaza a la paz y la seguridad internacionales, la atención de la comunidad internacional se empezó a dirigir a conflictos y fenómenos que habían sido ignorados o desatendidos. La carrera y amenaza nucleares cedieron el paso a peligros asociados con el uso de armas de menor calibre en un creciente número de conflictos en el mundo.

Si bien es cierto que el número de conflictos ha decrecido en los últimos años, la mayoría de los enfrentamientos tienen hoy lugar dentro de los Estados y no entre Estados, involucrando entidades y actores no estatales que utilizan armas pequeñas y ligeras. Datos del *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook* de 1997 revelan que, en 1996 26 de los 27 grandes conflictos en el mundo tuvieron un carácter *intraestatal* o interno con la excepción del conflicto entre Pakistán y la India por la región de Cachemira.

La naturaleza y las causas de los conflictos que tienen lugar actualmente son variadas. La simple existencia de las armas en las sociedades no genera conflictos, pero su presencia en grandes cantidades y su excesiva disponibilidad, por falta de controles rigurosos sobre su posesión y portación, puede incrementar los niveles de violencia y la proclividad a resolver los conflictos en forma violenta, así como aumentar su capacidad letal o prolongar su duración.

Respecto a la creciente oferta en el número de proveedores de estas armas, el Centro Internacional de Bonn para la Conversión coincide con el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra en señalar que en los años de la

posguerra fría ha aumentado el número de fabricantes, legales e ilegales, de este armamento y, con ello, la violencia y duración de los conflictos.

La proliferación de fuentes abastecedoras de armas pequeñas y ligeras está relacionada con los numerosos excedentes de estas armas, producto de la desintegración de Estados, como la Unión Soviética y las repúblicas de Europa del Este -como Kazajstán, Tayikistán, Uzbekistán, y Ucrania-; del recambio de los arsenales de las fuerzas militares y policíacas, producto de la modernización de la industria de armamentos y del negocio que representa su venta y comercialización por parte de los intermediarios (*brokers*).

Asimismo, es importante advertir que existe un cauce que influye sobre los movimientos de la oferta y la demanda para este tipo de armamento, que se vinculan con las actividades subrepticias de blanqueo de activos y evasión fiscal.

Otro factor que contribuye a facilitar la transferencia ilegal de armas pequeñas en el hemisferio occidental es la existencia de una gran cantidad de paraísos fiscales y financieros como, entre otros, Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Belice, las Islas Vírgenes estadounidenses y británicas, las Islas Caimán, Santo Domingo, Granada, las Antillas Holandesas, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Islas Granadinas, y Turcas y Caicos. La falta de reglamentación y de supervisión con respecto a las transacciones económicas, características del funcionamiento de los paraísos fiscales, contribuyen en gran medida a la dimensión económica que tiene el tráfico ilícito de armas.⁴⁶

⁴⁶ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

Si bien existen prevenciones acerca de la regulación económica en diversos instrumentos internacionales para intercambiar información contra el lavado de dinero relacionado con la fabricación y el tráfico ilícito de armas, lo cierto es que aún hace falta un perfeccionamiento consistente de la aplicación de los acuerdos y su vinculación armoniosa entre sí.

El Programa de Acción de la conferencia de la ONU no hace ninguna referencia directa a la regulación económica, aunque anima a los Estados a ratificar los instrumentos legales internacionales sobre el crimen organizado transnacional. Las iniciativas previas para controlar las actividades de los intermediarios en el comercio de armas podrían relacionarse de modo indirecto con la cuestión de la regulación del aspecto económico, aunque este sigue siendo un tema que exige ser tratado con mayor detenimiento. (Godnick, 2002: 14)⁴⁷

Los factores antes mencionados se han combinado con un deficiente manejo institucional, legal y de control de las armas; con los procesos de desarme y desmovilización de combatientes, así como con la reducción en el número de efectivos de las fuerzas armadas, derivando en un creciente mercado negro y en la circulación incontrolada de las armas.

Muchos de los conflictos que caracterizaron la década de los años setentas y ochentas han concluido, dando lugar a procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes a la sociedad. Por ejemplo, en la región del África sub-sahariana se desmovilizaron 850 mil combatientes de países como Etiopía, Angola, Chad, Eritrea, Liberia, Malí, Mozambique, Namibia y Uganda. De manera similar, las guerras en Centroamérica y el Caribe

⁴⁷ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

terminaron con acuerdos de paz en los años ochenta, resultando en la desmovilización de 38 mil soldados en El Salvador, 27,500 en Guatemala, 6,300 en Haití y 88,000 en Nicaragua.⁴⁸

Numerosos ex combatientes engrosaron las filas de la delincuencia organizada y una gran cantidad de las armas utilizadas en estos conflictos ha ingresado al mercado negro, incorporándose al tráfico ilícito, a las rutas de narcotraficantes y a su uso por los civiles.

Los excedentes de armas producto de la modernización de los arsenales o de la reducción en el número de efectivos de las fuerzas armadas, sólo en algunas ocasiones han sido almacenados y controlados debidamente. En la mayoría de los casos, los excedentes han sido vendidos y exportados sin mayores controles, y sin consideración alguna respecto a las circunstancias del país receptor. Pocas armas han sido destruidas en el proceso de reconversión.

El insuficiente y poco efectivo control de los arsenales de armas por parte de los gobiernos se ha combinado también, en muchos casos, con actos de corrupción entre las fuerzas armadas, policiales y judiciales, las cuales han permitido en algunos países su desviación deliberada y su posesión por parte de grupos y organizaciones delictivas que amenazan la seguridad y la estabilidad nacionales y cobran la vida de miles de civiles inocentes, principalmente mujeres y niños.

⁴⁸ Ibid, p. 3.

Los fenómenos asociados con la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras generan inestabilidad en las economías, la cual se manifiesta en distorsiones de la actividad productiva por la destrucción de recursos naturales, en el desvío de recursos para el desarrollo hacia el combate de esta problemática y en la ausencia de inversiones extranjeras debido al entorno de inestabilidad e inseguridad de los países. Esta situación permite afirmar que, pese a que la mayor parte de los conflictos de posguerra fría tienen un carácter *intraestatal*, los problemas y amenazas que generan cobran dimensiones globales.

Los conflictos internos de los Estados no se reducen a las fronteras en las que tienen lugar, sino que son fuente potencial de conflicto en los países vecinos; generan poblaciones desplazadas, refugiados e inestabilidad regional. De ahí la necesidad de establecer mecanismos de cooperación regional y multilateral que permitan sentar las bases de acuerdos eficientes en la materia, así como dotar a las instituciones de la capacidad necesaria para hacer cumplir las reglas y marcos legales.

Distribución global de las compañías de armas pequeñas y ligeras en el mundo

Región	Número (2001)	Porcentaje
Europa y Comunidad de Estados Independientes (CEI)	485	47 %
América del Norte y Centroamérica	351	34%
América del Sur	37	4%
Asia Pacífico	92	8%

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Medio Oriente	46	4%
Africa Sub Sahariana	31	3%
Total	1 042	100%

Fuente: Graduate Institute of International Studies, 2002, p. 12

Es muy importante tener en cuenta que los conflictos generan una significativa influencia sobre la demanda de armas pequeñas, lo que exige no sólo acciones inmediatas sino estrategias de largo plazo que contribuyan a frenarla. En este sentido se requiere continuar procesos de cambio estructural en la mayoría de los Estados consumidores y que, por las mismas razones de inestabilidad interna, en su gran mayoría se han frenado.

Es bien sabido que las medidas a largo plazo para poner freno a la demanda de armas pequeñas y ligeras tendrán que ser una combinación de la reforma de los sectores económico, político y de seguridad y de programas nacidos del Estado de derecho. (Godnick, 2002: 14)⁴⁹

Las actividades vinculadas con la atención a la demanda constituye uno de los puntos nodales para actuar sobre las principales fuentes de generación de producción y tráfico de este tipo de armamento. En ello se ha venido actuando no sólo en el ámbito directo de los gobiernos sino en el de las sociedades.

Las recientes conferencias de ONG celebradas en Durban, Nairobi y Toronto enfatizaron el hecho de que la demanda subyacente de armas está estrechamente vinculada a las cuestiones de género, desarrollo

⁴⁹ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sostenible y seguridad humana, y que, dentro de ese contexto, paliar la pobreza debe ser una cuestión prioritaria. (Godnick, 2002: 14)⁵⁰

A mayor abundamiento, es preciso subrayar que se requiere un enfoque más orientado a atacar la demanda, en particular en aquellos aspectos vinculados con la desregulación en algunos Estados o bien con la pérdida de acción directa de éstos en el control interno de la delincuencia, lo que ha motivado en no pocos casos la desincorporación de las atribuciones estatales en materia de seguridad.

El aumento del número de empresas de seguridad privada y los programas de recolección de armas son dos de las áreas que permiten conocer mejor el tema de la proliferación de las armas pequeñas desde la perspectiva de la demanda, aún cuando sea desde dos puntos de vista distintos. (Godnick, 2002: 14).⁵¹

Este que puede ser un ámbito amplísimo de cooperación para atacar la demanda, toca, sin embargo, intereses de los Estados profundamente relacionados con sus propias debilidades de atender tanto la seguridad pública como los problemas estructurales del desarrollo. El mercado empieza a transformarse, en algunos casos críticos como el de Colombia, en una cultura que ha entronizado el vacío estatal como forma de vida, en que medra la delincuencia organizada, los ejércitos innumerables de pequeños delincuentes comunes, las corporaciones privadas de seguridad, y el reparto de soberanías

⁵⁰ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

⁵¹ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

fragmentadas dentro de un ámbito nacional en que la autoridad ha dejado de serlo.

Cada vez son más los empleados de empresas privadas de seguridad que se ven implicados en actividades delictivas como el robo y el tráfico de armas. Mientras no se controle y regule con mayor eficacia la forma en que estas empresas obtienen, almacenan y distribuyen sus armas de fuego, es muy probable que una cantidad importante de estas armas siga pasando al mercado negro y contribuya al creciente nivel de violencia y de inseguridad. Por supuesto, el ritmo de privatización de las funciones de seguridad pública se puede contrarrestar eficazmente si se realizan las inversiones necesarias en las fuerzas de policía civil y en un poder judicial con la suficiente preparación y si, además, se toman las medidas necesarias para retirar a los funcionarios corruptos. (Godnick, 2002: 15).⁵²

⁵² Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

III

Esfuerzos internacionales para combatir el tráfico y la fabricación ilícitos de armas pequeñas y ligeras

1. Plano Regional

a) *La Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA)*

En 1996 México, preocupado por los crecientes vínculos entre el tráfico ilícito de armas de fuego y fenómenos como el narcotráfico, la delincuencia organizada, así como la amenaza a la estabilidad de las instituciones democráticas en la región, propuso al Grupo de Río la elaboración de una convención interamericana para hacer frente a esta problemática regional y mundial. La Cumbre Ministerial del Grupo de Río, celebrada en 1996, en Cochabamba, Bolivia, aprobó la iniciativa de convención, la cual después fue presentada a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La OEA trabajó en un proyecto basado en la propuesta del Grupo de Río y, tras una exitosa y expedita negociación, lo aprobó en 1997. La Convención Interamericana está en vigor desde 1998 y México la ratificó ese mismo año.⁵³

La Convención Interamericana (CIFTA) es el único acuerdo internacional regional jurídicamente vinculante, en vigor, que se ocupa de la proliferación de las armas de fuego en relación con el cumplimiento de la ley y el control de

la delincuencia organizada. La CIFTA define a la armas de fuego y la amplitud de su definición es una de sus mayores ventajas pues considera una gran variedad de artefactos.⁵⁴

Los principales objetivos de la Convención Interamericana son los siguientes:

- Convertir en delito la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y sus componentes,
- Marcar las armas en el momento de la fabricación y la importación,
- Crear un sistema eficaz de licencias para la exportación, la importación y el tránsito,
- Reforzar los controles en los puntos de exportación,
- Intercambiar información sobre los productores, comerciantes, importadores y exportadores, así como sobre las rutas y estrategias que se emplean en el tráfico ilícito,
- Intercambiar experiencias e información sobre aspectos como la identificación, la detección, el seguimiento y la recolección de datos por parte de los servicios de inteligencia.⁵⁵

⁵³ Ver texto de la CIFTA 00014S06 en el sitio web de la OEA: www.oas.org

⁵⁴ Ver Artículo I del texto, CIFTA 00014S06 en el sitio web de la OEA: www.oas.org

⁵⁵ CIFTA documento 00014S06 en el sitio web de la OEA: www.oas.org

La Convención cuenta con un mecanismo de verificación: el Comité Consultivo, el cual entró en funciones con la ratificación de los primeros diez Estados miembros. En el año 2000, el Comité Consultivo elaboró un cuestionario para llevar a cabo un seguimiento y control político, técnico y burocrático del avance en la aplicación de las disposiciones de la Convención por parte de los Estados Miembros. La Secretaría Pro-Tempore del Comité Consultivo en sus periodos 2000-2001 y 2001-2002 estuvo a cargo de México y, entre otros, se planteó como objetivos principales:

- Actualizar la relación de medidas adoptadas por los Estados, de conformidad con el cuestionario elaborado,
- Crear listas privadas de correo electrónico para compartir la información entre las autoridades centrales y las entidades nacionales,
- Elaborar un registro de proveedores de armas en la región americana,
- Formalizar los contactos y relaciones de la CIFTA y su Comité Consultivo con las Naciones Unidas, la Unión Europea (UE) y otras organizaciones internacionales interesadas en la cooperación multilateral en la materia,
- Publicar una página web sobre la CIFTA, con diferentes niveles de acceso público y privado, en la que se actualice la información respecto a los avances en el cumplimiento de las disposiciones de la Convención por parte de los Estados,

- Invitar a los Estados a elaborar y presentar estudios sobre el entorno que rodea al tráfico ilegal de armas en cada uno, así como sobre el estado de la ratificación y aplicación de la Convención Interamericana en su caso particular,
- Promover la elaboración de la legislación modelo que se necesita para poner en práctica la CIFTA.

El Comité Consultivo de la CIFTA, cuya Secretaría Pro-Tempore encabeza actualmente Brasil, se reúne periódicamente con expertos internacionales en la materia que puedan compartir sus experiencias y perspectivas sobre el tema a nivel regional e internacional.

Asimismo, el Comité Consultivo ha contado con la participación de organizaciones e instituciones especializadas en el tema, tales como *el British-American Security Information Council (BASIC)*, la Federación de Científicos Americanos y la INTERPOL.

De los 32 Estados que han firmado la Convención, actualmente sólo 14 la han ratificado. El instrumento jurídico entró en vigor en 1998, al trigésimo día de que fue depositado el segundo instrumento de ratificación, conforme al Artículo XXV de la propia Convención; sin embargo, Estados como Canadá y Estados Unidos no la han ratificado, restándole fuerza al instrumento.⁵⁶

Si bien la Convención Interamericana representa un liderazgo hemisférico en cuanto a los avances para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el

⁵⁶ Ver tratados y convenciones, texto CIFTA 00014S06 en el sitio web de la OEA: www.oas.org

tráfico ilícitos de las armas de fuego, pues es el único instrumento internacional jurídicamente vinculante, en vigor, que existe en el plano internacional y que contempla una serie de aspectos decisivos para hacer frente a la problemática asociada con las armas, destacan dos aspectos decisivos: el primero tiene que ver con la necesidad de que todos los países signatarios del instrumento, principalmente Estados Unidos y Canadá, ratifiquen lo antes posible la Convención, pues representan dos importantes países desarrollados, productores de armas de fuego, cuya adhesión a la CIFTA será decisiva para su efectivo funcionamiento. El segundo aspecto se refiere a la debilidad y a la poca, y a veces nula, capacidad de los Estados miembros de la Convención para hacer cumplir sus disposiciones, así como las normas legales de sus propios ordenamientos jurídicos en la materia. La coacción legal es muy débil en la región latinoamericana y ello hace que un instrumento novedoso como la CIFTA pierda fuerza y su cumplimiento se vea debilitado.

Los países de América Latina deben avanzar, no tanto en la tipificación o normatividad del tráfico ilícito de las armas, sino en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, mediante la reforma institucional y el perfeccionamiento de las instituciones y los mecanismos coercitivos. Desde luego, este problema no es privativo de la región latinoamericana; está presente en un amplio número de países en los que existe o no un marco legal. Ello permite afirmar que este es un aspecto central de los esfuerzos nacionales e internacionales para hacer frente al flagelo de las armas.

El Comité Consultivo de la CIFTA ha celebrado diversas reuniones relacionadas con la Conferencia Especial sobre Seguridad a celebrarse en 2004. Ha puesto especial énfasis en una serie de recomendaciones para que se aborde, entre otros temas, la necesidad de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Al respecto, aprobó un proyecto que recoge todo el amplio universo de sus preocupaciones en la materia, en especial ante el aumento, en la esfera internacional, de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, dado su vínculo con el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, las actividades mercenarias y otras conductas criminales. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 1).⁵⁷

Asimismo, insiste en que es indispensable que los Estados miembros de la OEA concluyan sus procesos legislativos internos, de manera que se extienda su aplicación cuanto antes. En este sentido el Comité Consultivo insta a la Conferencia para que se pida a los gobiernos del hemisferio a que hagan un esfuerzo para

Reconocer la necesidad de promover, entre los Estados Miembros de la OEA, la ratificación e implementación legislativa de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 1).⁵⁸

⁵⁷ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org.

⁵⁸ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org.

Otro elemento a destacar en el proyecto de recomendaciones es el relativo al fortalecimiento de la coordinación institucional que, en materia de seguridad, empieza a vislumbrarse como el punto de inflexión en que podrán encontrarse los intereses diversificados del hemisferio americano. Así, el Comité solicita a la Conferencia que haga un llamado a los Estados Americanos para que se comprometan a

Subrayar la importancia de adoptar las medidas necesarias para fortalecer la coordinación y cooperación entre el Comité Consultivo de la CIFTA y la CICAD, el CICTE, las REMJA, así como con las Naciones Unidas, en particular UNLiREC, la Unión Europea y otros organismos regionales y subregionales con responsabilidades afines. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 1).⁵⁹

b) El Código de Conducta de la Unión Europea

El Consejo de Europa aprobó en junio de 1991 siete criterios comunes para regular las exportaciones de armamento, a los que en junio de 1992 añadió un octavo. En mayo de 1998 el Consejo Europeo aprobó el "Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas". Estos criterios comunes subrayan que cualquier decisión de exportar armamento debe tener en cuenta la situación interna y regional del país comprador, su situación de derechos humanos y el efecto de la compra sobre la economía nacional.

En la exposición de motivos que aprobó el Consejo Europeo, los países de la Unión reconocen la especial responsabilidad de los exportadores de armas y

señalan su decisión de impedir la exportación de equipos que pudieran utilizarse para la represión interna o la agresión internacional, o contribuir a la inestabilidad regional. Los países europeos afirman su compromiso de reforzar su cooperación, en el marco de la Política Europea de Seguridad Común (PESC), y de promover su convergencia en el sector de la exportación de armas convencionales, al tiempo que reconocen su deseo de mantener una industria de defensa como componente de su base industrial y reafirman su derecho a transferir medios de autodefensa.⁶⁰

Los criterios de exportación de armamento del Código de Conducta de la Unión Europea son los siguientes:

Criterio 1

Respeto de los compromisos internacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las decretadas por la Comunidad, los acuerdos de no proliferación y otros temas, así como otras obligaciones internacionales.

Criterio 2

Respeto de los derechos humanos en el país de destino final

Criterio 3

⁵⁹ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

⁶⁰ Ver en el sitio web www.internationalalert.com el vínculo: "Anexo III: Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas".

Situación interna del país de destino final, en términos de la existencia de tensiones o conflictos armados

Criterio 4

Mantenimiento de la paz, la seguridad y estabilidad regionales

Criterio 5

Seguridad nacional de los Estados miembros y de los territorios cuyas relaciones exteriores son responsabilidad de un Estado miembro, así como de los países amigos y aliados

Criterio 6

Comportamiento del país comprador frente a la comunidad internacional, en especial por lo que se refiere a su actitud frente al terrorismo, la naturaleza de sus alianzas y el respeto al Derecho Internacional.

Criterio 7

Existencia del riesgo de que el equipo se desvíe dentro del país comprador o se reexporte en condiciones no deseadas.

Criterio 8

Compatibilidad de las exportaciones de armas con la capacidad económica y técnica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas de seguridad y defensa con el mínimo desvío de recursos humanos y económicos para armamentos.

Los ocho criterios, no obstante, tienen serias limitaciones pues no son suficientemente precisos y concretos, y no existe acuerdo sobre cómo deben interpretarse y aplicarse.

La falta de un criterio común de interpretación ha provocado que dentro de la propia Unión Europea algunos Estados miembros hayan seguido políticas discrepantes en cuanto a la exportación de armas a, por ejemplo, países con “malas credenciales” de respeto a los derechos humanos, como por ejemplo Indonesia o Turquía.

A causa de estas limitaciones, varias organizaciones no gubernamentales europeas dedicadas a la cuestión de las armas pequeñas y ligeras, lideradas por el *British-American Security Council (BASIC)*, *Saferworld* y el *World Development Movement*, han promovido -desde 1995- un Código de Conducta sobre las transferencias de armamento, con un triple propósito:

- 1) Definir de forma más clara los términos de cada criterio para la exportación,
- 2) Establecer mecanismos públicos para controlar la práctica gubernamental en cuanto a exportación de armamento
- 3) Elevar al máximo nivel posible la legislación comunitaria sobre control de exportaciones de armamento, para lograr el establecimiento de un régimen efectivo de control de esta actividad.

Paralelamente a esta iniciativa, varios ganadores del Premio Nobel de la Paz, encabezados por Oscar Arias, promueven un Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas, con términos muy parecidos al Código de Conducta de la Unión Europea.

La Unión Europea ha planteado el establecimiento de medidas que permitan dar una mayor transparencia al comercio de armas, así como la creación de mecanismos de control parlamentario a fin de frenar las exportaciones que vulneren los principios del Código.

El Código de Conducta representa un esfuerzo multilateral que considera aspectos como la prevención de conflictos, los derechos humanos, la seguridad regional y, lo más importante: el desarrollo de un centro de toma de decisiones sobre la exportación de armas. El Código se aplica a las transferencias legales de todo tipo de armas –ligeras y pequeñas o pesadas-, así como al uso de tecnologías duales destinadas a usos militares.⁶¹

Los elementos centrales del Código son sus directrices y provisiones operativas consagradas en los ocho criterios aprobados por los países miembros de la Unión Europea. Es un instrumento novedoso por haber introducido una notificación y un mecanismo consultivo entre los Estados Miembros para informar a cada uno de ellos cuando una licencia de exportación ha sido negada a un país. Si otro país de la Unión desea exportar armas al que le fue negada la licencia, antes deberá consultar a todos los

⁶¹ Davis, Ian, "Strengths and Weaknesses of the EU Code of Conduct on Arms Exports and its relevance to the OSCE", en *Small Arms and Light Weapons: an issue for the OSCE?*, British-American Security Information Council, Londres, 1998, p. 76.

miembros de la Unión Europea. Sin embargo, si el país al que le fue negada la exportación de armamento decide hacerlo, no existe ningún impedimento legal para que lo haga.

Entre los aspectos negativos del Código de Conducta destaca la imprecisión y laxitud de las directrices, particularmente aquellas concernientes a la situación interna de un país receptor de armamento. No es claro el procedimiento o los criterios que utilizan los países miembros de la UE para definir las circunstancias de un país violador de derechos humanos, no democrático o “inestable”.

El criterio que solicita a los Estados Miembros *tomar en consideración* el récord del país que compra, respecto a su cumplimiento de los compromisos internacionales, en particular el no uso de la fuerza, incluyendo el respeto al Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos nacionales e internacionales, no es lo suficientemente explícito, como tampoco lo son los parámetros o las referencias que son consideradas para aprobar o negar la transferencia de armas.

Otro aspecto débil del Código de Conducta es la falta de transparencia en las ventas europeas de armamento. Pese a que este es uno de los objetivos planteados por el instrumento, no existen los mecanismos explícitos para lograr este objetivo. Los países europeos están obligados a circular entre ellos un reporte anual confidencial sobre sus exportaciones nacionales de armas y sobre la implementación del Código. Sin embargo, el llamado Informe Anual Consolidado y los informes nacionales son publicados sin que existan los

mecanismos para evaluar y denunciar alguna discrepancia respecto a la aplicación del Código por parte de uno de los países miembros. Ello, en nuestra opinión, le resta legitimidad al mecanismo.

El Código de Conducta ha enfrentado el rechazo de varios países y su oposición a convertirlo en un referente internacional pues sus criterios y los conceptos que incluye, como los derechos humanos, la democracia, y la estabilidad, entre otros, no gozan de un consenso internacional y existen interpretaciones muy diversas respecto a ellos.

Al respecto cabe señalar que, desde el 2000 y en el marco de los trabajos de la Conferencia mundial de la ONU en la materia, los países de la Unión Europea intentaron avanzar en la aceptación internacional de los criterios contenidos en el Código de Conducta. Un amplio grupo de países integrantes del Movimiento de los No Alineados, además de China, México, Brasil e Israel manifestaron su oposición a la universalización del Código o a su inclusión en el Programa de Acción adoptado por la conferencia mundial.

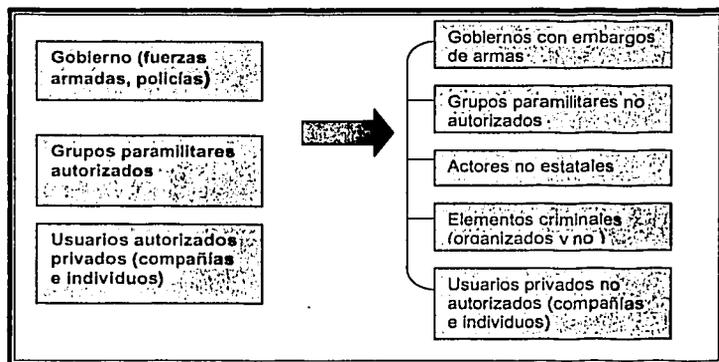
Si bien muchos países han manifestado su disposición a controlar las exportaciones de las armas convencionales, incluidas las pequeñas y ligeras, se oponen a la imposición de criterios elaborados o señalados por un grupo de países, cuyas perspectivas e intereses varían en forma considerable de las del resto de la comunidad internacional.

Cabe citar, como ejemplo del debate en torno a este aspecto, el resultado del seminario organizado por el gobierno británico en la *Lancaster House* de

Londres, Inglaterra, en enero de 2003, cuyo objetivo central fue promover la aceptación internacional de los criterios del Código de Conducta de la UE para la transferencia de armas pequeñas y ligeras. Varios de los países participantes en el seminario de Londres, entre ellos México, reiteraron sus reservas frente a la aceptación de los 8 principios del Código.

Entre los señalamientos de los Estados destaca la necesidad de discutir los principios o criterios para regular las exportaciones de armamento, en el marco de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, a fin de contar con la mayor representatividad posible, así como de lograr un consenso internacional respecto a los criterios que deben regir las exportaciones de armas, tomando en consideración los intereses y necesidades de todos los países, y los mecanismos a través de los cuales se puede evaluar el cumplimiento de los Estados.

Transferencias de armas pequeñas y ligeras del ámbito legal al ilícito



Fuente: Graduate Institute of International Studies, 2002, p. 129.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) La Declaración de Bamako para África

Entre el 30 de noviembre y el 1ro de diciembre de 2000, los ministros de los Estados miembros de la entonces Organización para la Unidad Africana (OUA) (hoy Unión Africana) se reunieron en Bamako, Malí, para desarrollar una posición africana común respecto a la proliferación, circulación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras, rumbo a la conferencia mundial convocada por las Naciones Unidas de julio de 2001.

Dicha reunión africana tomó en consideración los informes del Secretario General de la OUA en la materia y el informe de la primera reunión continental de expertos africanos sobre proliferación y tráfico de armas pequeñas y ligeras que tuvo lugar en Addis Abeba, Etiopía, en junio de 2000.

El resultado de la reunión en Malí fue la *Declaración de Bamako*, de diciembre de 2000, la cual hizo una revisión de la situación de las armas pequeñas y ligeras en el continente africano, reconociendo los progresos nacionales y regionales en el desarrollo de programas de acción para la prevención, reducción y manejo de la proliferación de este armamento. La reunión prestó particular atención a la Moratoria declarada en octubre de 1998 por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS por sus siglas en inglés), así como a su Código de Conducta de 1999 y a su Plan de Acción, desarrollado bajo el "Programa para la Coordinación y Asistencia para la Seguridad y el Desarrollo"⁶² (PCASED).

⁶² Ver: Gamba, Virginia, *Governing Arms: The Southern African Experience*, Institute for Security Studies, Pretoria, 2000.

Asimismo, la *Declaración de Bamako* consideró los esfuerzos alcanzados por la *Declaración de Nairobi*, adoptada por los ministros de los países de la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, en marzo de 2000 y los de su Agenda para la Ejecución Coordinada del Plan, los progresos de la Declaración y el Protocolo de Armas y Municiones de la Asociación para el Desarrollo de los Estados de África del Sur (SADC por sus siglas en inglés), así como los esfuerzos emprendidos por los Estados miembros de la Comunidad Económica de Estados de África Central (ECCAS por sus siglas en inglés).

La Declaración de Bamako recoge las preocupaciones y muchos de los objetivos de acuerdos y declaraciones regionales del continente africano, reafirma el respeto al Derecho Internacional y a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, en particular el respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, el derecho a la defensa individual o colectiva (Art. 51 de la Carta de San Francisco), el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el derecho de los Estados al desarrollo de sus propios sistemas de defensa para garantizar su seguridad nacional.

Algunos de los principales elementos de la posición común expresada por los Estados africanos en la Declaración de Bamako son los siguientes:

- El reconocimiento de los efectos devastadores de la proliferación, circulación y tráfico ilícitos de las armas pequeñas y ligeras para la estabilidad y el desarrollo de África;

- La prolongación de los conflictos, la exacerbación de la violencia, el desplazamiento de población civil inocente, la amenaza y violación del Derecho Internacional Humanitario y el impulso de las actividades criminales y terroristas.
- La promoción de una cultura de la violencia, la desestabilización de las sociedades al crear entornos peligrosos, criminales y violentos, en los que tienen lugar el contrabando de materias preciosas, drogas, animales y sustancias psicotrópicas y el crimen organizado;
- Los efectos adversos sobre la seguridad y el desarrollo de los pueblos, especialmente de mujeres, refugiados y otros grupos vulnerables;
- Las consecuencias devastadoras en los niños, muchos de los cuales son víctimas de los conflictos armados o son forzados a ingresar como soldados;
- El debilitamiento de la gobernabilidad, de los esfuerzos de paz y las negociaciones en las situaciones de conflicto, así como la vulneración del respeto a los derechos humanos;
- El comercio de estas armas trasciende las fronteras nacionales por lo que la cooperación local, regional, continental e internacional se vuelve indispensable.⁶³

⁶³ Safer Africa, *Practitioners Guide to SALW initiatives relevant to Africa*, sección 3, Pretoria, SaferAfrica, 2002, p. 1-3.

Los países signatarios de la Declaración de Bamako acordaron abordar el problema de la proliferación, circulación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras en forma integral, sostenida y eficiente, a fin de promover la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible del continente. Para ello, se comprometieron con las siguientes acciones:

- Asegurar que la conducta de los Estados miembros y de los abastecedores de armas sea transparente y no atienda sólo a intereses de grupos o particulares;
- Promover medidas destinadas a restaurar la paz, la seguridad y la confianza entre los Estados Miembros, con miras a reducir la demanda de armas;
- Promover estructuras y procesos para fortalecer la democracia, el respeto a los derechos humanos, el Derecho Internacional, la gobernabilidad y la recuperación económica y el crecimiento;
- Promover medidas concretas para la prevención del conflicto y la solución pacífica y negociada de las controversias;
- Promover soluciones integrales al problema del tráfico, la circulación y proliferación de armas pequeñas y ligeras, incluyendo su control y reducción, los aspectos de la demanda y el abastecimiento, la armonización de los esfuerzos de los Estados miembros en los niveles local, regional y continental, y la participación de la sociedad civil en apoyo a los esfuerzos de los gobiernos;

- Fortalecer la capacidad de los Estados para identificar y destruir las armas ilícitas e instrumentar medidas para controlar su circulación, posesión y transferencia;
- Promover una cultura de paz mediante la educación y la concientización públicas, a través de programas sobre la problemática asociada con las armas, en todos sus aspectos;
- Institucionalizar los programas nacionales y regionales para la prevención, control y erradicación de la proliferación, circulación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras en África.
- Respetar el Derecho Internacional Humanitario.⁶⁴

La Declaración de Bamako contiene recomendaciones para los Estados, en los planos nacional y regional y solicita al Secretario General de la OUA que dé seguimiento a su ejecución e informe al Consejo de Ministros Africanos.

Sin duda, África es una de las regiones más afectadas por la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas; su incontrolada transferencia, posesión y uso indebido. El número de civiles, principalmente mujeres y niños, víctimas de estas armas, así como el gran número de niños soldados que existen en ese continente son enormes y de los mayores en el mundo.

⁶⁴ Ibid.

En el informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318)⁶⁵, el Secretario General de las Naciones Unidas señala que los Estados africanos podrían contribuir a reducir la necesidad de grandes gastos militares aplicando medidas de transparencia y fomento de la confianza en las esferas militar y de seguridad, incluida la armonización de las normas contra el tráfico ilícito de armas. El Secretario General subraya que es fundamental determinar la fuente de los envíos de armas hacia el continente africano en toda iniciativa encaminada a supervisar y regular ese comercio, en particular las actividades de los comerciantes de armas privadas en el suministro a zonas de conflicto real o potencial.

En el caso de África, resulta indispensable la colaboración y cooperación entre los Estados más desarrollados a fin de proporcionar los recursos, la capacitación de personal humano y técnica, así como las asociaciones necesarias para fortalecer las instituciones y permitir que los Estados puedan avanzar en el cumplimiento de las medidas del Programa de Acción de la ONU y de otros compromisos regionales e internacionales.

En marzo de 2002 tuvo lugar en Pretoria, Sudáfrica, la *Conferencia Africana sobre la implementación del Programa de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras: necesidades y asociación*, en la que participaron casi la totalidad de países africanos, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), algunos países observadores y

⁶⁵ Naciones Unidas, Informe del Secretario General "Las causas de los conflictos y el fenómeno de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África", ONU, Nueva York, 1998.

representantes del Departamento de Desarme de las Naciones Unidas. Los Estados participantes reiteraron la necesidad de una asociación entre los países africanos y los más desarrollados a fin de poder hacer frente, en forma oportuna y efectiva, a los desafíos y efectos negativos causados por las armas.⁶⁶

Es importante subrayar que la asociación, el apoyo, la cooperación técnica y financiera, así como la capacitación de recursos humanos debe tomar en cuenta las particularidades de la región y subregiones del continente africano para ser efectiva. Las Naciones Unidas han subrayado, asimismo, la necesidad de atender las causas profundas de los conflictos en los que se utilizan estas armas, a fin de encontrar soluciones integrales y duraderas.

e) El Documento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

La OSCE está integrada por 55 Estados, incluyendo países de América del Norte, Asia Central y Europa Occidental y del Este. Un amplio número de sus miembros son fabricantes y exportadores e importadores de armas pequeñas y ligeras. La OSCE ha desarrollado arreglos de seguridad y control de armas tales como los principios que rigen la transferencia de armas convencionales, el marco para el Control de Armas y el Código de conducta político militar sobre aspectos de seguridad.⁶⁷

⁶⁶ Safer Africa, *Practitioners Guide to SALW initiatives relevant to Africa*, sección 3, Pretoria, Safer Africa, 2002

⁶⁷ Ver O'Callaghan, Geraldine, "BASIC's Recommendations for the OSCE", en BASIC, *Small Arms and Light Weapons: an issue for the OSCE?*, Londres, 1998, p.7.

El 24 de noviembre de 2000 tuvo efecto, dentro de los trabajos del “Foro sobre Cooperación para la Seguridad”, la 308 Reunión Plenaria de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE). En esta reunión los Estados miembros adoptaron el Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras, a fin de contar con un referente sobre la posición común de estos países respecto al tema.⁶⁸

En este documento, los Estados reconocen el *Documento de Lisboa*, de 1996; la decisión 8/96 “Marco para el control de las Armas”, y la decisión 6/99 del “Foro de la OSCE sobre Cooperación para la Seguridad”, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de la Organización, celebrada en Estambul, Turquía, en noviembre de 1999.

El Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras señala la necesidad de fortalecer la confianza y la seguridad entre los Estados, mediante la adopción de medidas apropiadas respecto a las armas fabricadas y diseñadas para uso militar. Asimismo, consagra la decisión de los Estados de la OSCE de hacer una contribución al progreso logrado por otros esfuerzos internacionales en materia de armas pequeñas y ligeras, en particular los de las Naciones Unidas.

Los Estados de la OSCE decidieron adoptar y poner en práctica diversos principios, normas y medidas contenidas en el Documento, a través de seis secciones sobre combate al tráfico ilícito de las armas: marcaje de las armas, criterios comunes y control de la exportación de armas, manejo de los

⁶⁸ Ver el sitio web www.osce.org

arsenales, reducción de los excedentes y su destrucción, y prevención del conflicto, manejo de las crisis y rehabilitación post-crisis.

Como producto de las circunstancias y condiciones afines de las regiones y subregiones, varios grupos de países han adoptado declaraciones, códigos, convenciones, instrumentos, medidas o marcos de cooperación, asistencia e intercambio de información a fin de hacer frente con mayor eficiencia a un desafío cuyas fronteras y efectos rebasan los límites de un Estado. Las asociaciones o acuerdos regionales reconocen las particularidades de los países que las integran, lo cual permite un logro más efectivo de la cooperación.

En la medida en que estos acuerdos regionales y locales se materialicen a cabalidad, podrán trasladarse a un ámbito más amplio, como puede ser el continental o el multilateral internacional en el marco de organismos como las Naciones Unidas. Esto pasa necesariamente por la capacidad de los Estados para hacer cumplir las leyes, las normas y los marcos jurídicos.

En el seno de la OSCE, varios Estados son creaciones recientes que no han logrado consolidar aún la aceptación de todos los grupos sociales, políticos y económicos que los integran, ni cuentan con la capacidad coercitiva necesaria para hacer cumplir las reglas y el respeto a las instituciones. Este es un aspecto en el que es indispensable avanzar para hacer frente a amenazas a la seguridad y el desarrollo como la que representa el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Otras iniciativas regionales

Además de las iniciativas antes referidas, existen muchos otros esfuerzos internacionales, regionales y subregionales que con carácter, objetivo y éxito diferentes se han desarrollado y contribuyen al debate y a la puesta en marcha de medidas concretas para atender los variados aspectos asociados con la problemática. Así, por ejemplo,

- En junio de 1998, la Organización de la Unidad Africana (OUA) adoptó una decisión sobre la proliferación de armas pequeñas y ligeras, en la que se subrayaba el papel que debía desempeñar esta organización en la coordinación de las actividades encaminadas a hacer frente a este problema en África y solicitaba al Secretario General de la OUA –hoy Unión Africana- que preparase un informe completo sobre la cuestión.
- En abril de 1998, los presidentes de los Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de los Estados asociados firmaron una declaración conjunta en la que convinieron en crear un mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, explosivos, municiones y materiales conexos.
- En julio de 1998 se celebró en Oslo, Noruega, la I reunión internacional sobre armas pequeñas.
- En diciembre de 1999 tuvo lugar en Oslo la II reunión internacional sobre armas pequeñas y ligeras “Oslo II”.

- En octubre de 1999 los Estados Miembros de la Comunidad Económica de Estados del África Central celebraron en Ndjamena, Chad, la Conferencia Subregional sobre la Proliferación y el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en dicha región.
- En junio de 1999 tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, la primera reunión entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, la cual aprobó la Declaración de Río de Janeiro.
- En diciembre de 1999 tuvo lugar en Sofía, Bulgaria, la Conferencia sobre controles a la exportación de armas.
- En diciembre de 1999 se llevó a cabo una conferencia regional en Bulgaria, sobre controles a la exportación auspiciada por el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, la cual emitió una declaración conjunta sobre transferencias responsables de armas y una declaración sobre armonización de certificados de uso/usuario final.
- En noviembre de 2000 la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa aprobó el documento de la OSCE sobre armas pequeñas y armas ligeras.
- En mayo de 2000 Indonesia y Japón y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la paz y el desarme en Asia y el Pacífico copatrocinaron el seminario regional sobre tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

llevó a cabo en Yakarta, Indonesia, el cual contribuyó a la labor de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANSEA).

- En mayo de 2000 tuvo lugar en Addis Abeba, Etiopía, la primera Reunión Continental de Expertos Africanos en armas pequeñas y ligeras y en junio de 2000 tuvo lugar la Consulta Internacional sobre la proliferación, circulación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras.
- En agosto de 2000 se celebró en Namibia la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo.
- En marzo de 2000 tuvo lugar en Kenya una reunión de los 10 países de la región de los Grandes Lagos y del Cuerno de África en la que se aprobó la Declaración de Nairobi.
- En junio de 2000 se celebró en Colombo, Sri Lanka, la conferencia "Medidas contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Asia Meridional" con el apoyo del Departamento de Desarme de las Naciones Unidas.
- En octubre de 2000 se realizó en Seúl, Corea, la Reunión del Grupo de Expertos sobre Delincuencia Transnacional del Foro Regional Asiático.
- En noviembre de 2000 se celebró en Brasilia, Brasil, la reunión preparatoria regional de los Estados de América Latina y el Caribe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. La reunión aprobó la Declaración de Brasilia.

- En julio de 2000, los ministros de relaciones exteriores del G8 se reunieron en Miyazaki, Japón, y acordaron varias medidas para hacer frente a las transferencias ilícitas y sin control de armas pequeñas y ligeras, así como a su acumulación desestabilizadora, con miras a poner coto a los conflictos armados y alcanzar resultados concretos en la conferencia de las Naciones Unidas en la materia.⁶⁹

Entre las grandes aportaciones y utilidad de estos seminarios, talleres, conferencias y reuniones, es de subrayarse que generan conciencia, difunden los efectos de la acumulación y el tráfico ilícito de armas de fuego, contribuyen a discutir sus causas, las características particulares de la problemática en cada región, la forma en la que se puede abordar, de acuerdo con las capacidades de un Estado o región, así como la identificación de necesidades y socios que puedan establecer mecanismos de apoyo y cooperación concretos para hacer frente a la problemática.

Tal es el caso de los acuerdos de colaboración y cooperación que surgen como resultado de estas reuniones. Podemos mencionar como ejemplo los llamados "partnerships" entre los países africanos y los países miembros de la OCDE, los seminarios de capacitación específicos para funcionarios responsables del tema de control de armamentos, policías y miembros de las fuerzas armadas, así como el intercambio de información y la creación de sitios electrónicos en

⁶⁹ Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras: Nueva York, 9-20 de julio de 2002, A/CONF.192/15, 2001, p. 12-16.

los portales de Internet, con datos sobre la legislación nacional de los países en materia de control de armas, así como sobre los puntos de contacto nacional de los Estados para intercambiar información y prestar asistencia jurídica, técnica y aduanera.

Igualmente importante resulta la capacitación que los órganos de las Naciones Unidas, particularmente el Departamento de Desarme, prestan al personal civil y de las policías y fuerzas armadas de los países, lo cual coadyuva al mejor entendimiento del problema a nivel global y local y a la puesta en práctica de medidas concretas con el apoyo y asesoramiento de la Organización.

Las reuniones regionales e internacionales logran también fomentar y fortalecer la confianza entre los países al entablar diálogos sobre problemas fronterizos, regionales y comunes, en el marco de foros multilaterales de discusión, lo cual resulta de gran utilidad para la cooperación ulterior entre los países frente a un aspecto multidimensional y transfronterizo como el tráfico ilícito de estas armas.

2. Plano Internacional

a) *El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados de las Naciones Unidas*

En la década de los años noventas se han emprendido iniciativas internacionales para abordar los múltiples aspectos de la problemática asociadas con las armas pequeñas y ligeras. Una de estas iniciativas a nivel

internacional, en el marco de las Naciones Unidas, es la del *Protocolo para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones*, que bajo los auspicios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del ECOSOC desarrolló el Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional.

La Asamblea General de la ONU, mediante su resolución 53/111, de diciembre de 1998, decidió establecer un comité especial intergubernamental, de composición abierta, con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional y examinar la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales sobre la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, así como sobre el tráfico ilícito de migrantes.

El 15 de noviembre de 2000, mediante su resolución 55/25, la Asamblea General aprobó la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* y el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*.⁷⁰

En marzo de 2001, durante el 55º periodo de sesiones de la Asamblea General, el Comité Especial encargado de elaborar la Convención presentó su informe de labores correspondiente al 12º y último periodo de sesiones, bajo el tema

105 del programa: "Prevención del Delito y Justicia Penal". En este informe (A/55/383/Add.2) el Comité Especial dio cuenta a la Asamblea General de las actividades realizadas por los 118 Estados que participaron en el proceso de elaboración de la Convención e informó sobre los trabajos realizados para la elaboración del proyecto de protocolo sobre tráfico ilícito de armas de fuego.

El 8 de junio de 2001, la Asamblea General adoptó, mediante la resolución 55/255, el *Protocolo para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones*. México apoyó la adopción de dicha resolución, firmó el instrumento el 31 de diciembre de 2001 y depositó la ratificación del instrumento durante el primer trimestre de 2003.

El Protocolo considera en su preámbulo la urgente necesidad de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, por los efectos perjudiciales que estas actividades tienen para la seguridad de los Estados y porque ponen en peligro el bienestar de los pueblos, su desarrollo económico y social, y su derecho a vivir en paz. El texto del instrumento señala también la necesidad de que los Estados adopten todas las medidas apropiadas, en materia de cooperación internacional y de otra índole, en los planos regional y mundial, a fin de hacer frente a esta amenaza.

El Protocolo consta de tres partes correspondientes a Disposiciones Generales, Prevención, y Disposiciones Finales, que refuerzan las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mediante la

⁷⁰ Naciones Unidas, Informe de labores correspondiente al 12º y último período de sesiones del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

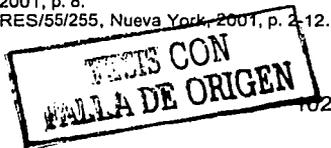
tipificación de delitos. De acuerdo con el Artículo 2 del Protocolo su finalidad es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados signatarios, con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.⁷¹

El Protocolo contiene definiciones sobre armas de fuego, piezas y componentes, municiones, fabricación ilícita, tráfico ilícito y localización. Se aplicará a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados en él y dentro de la Convención que complementa, cuando estos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado. El texto del instrumento señala que no se aplicará a las transacciones entre Estados ni a las transferencias estatales cuando se pudiera perjudicar el derecho de un Estado parte a adoptar medidas en aras de la seguridad nacional. Ello representa una limitación en el alcance del Protocolo.

El instrumento consagra aspectos de penalización, decomiso, incautación y disposición de las armas ilícitas, registro, marcación y desactivación de las armas de fuego, así como disposiciones sobre los sistemas de licencias y autorizaciones de exportación, importación y tránsito, medidas de seguridad y prevención del robo o la desviación de las armas, intercambio de información entre los Estados sobre agentes comerciales, fabricantes, transportistas, grupos delictivos, rutas de comercialización y referencias legislativas en la materia.

Comité Especial, documento A/55/383/add.2, Nueva York, 2001, p. 8.

⁷¹ Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General, A/RES/55/255, Nueva York, 2001, p. 2-12.



La cooperación es un aspecto importante considerado por el Protocolo, en los planos bilateral, regional e internacional. Resulta importante señalar que el instrumento, al igual que el Plan de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el tema, dispone la designación de un órgano nacional o punto de contacto central, encargado de mantener el enlace con los demás Estados Parte en todas las cuestiones de cooperación relativas al Protocolo y a la Convención, lo cual resulta de gran utilidad.

El instrumento contempla también la capacitación y asistencia técnica y financiera requeridas a fin de reforzar la capacidad de los Estados para lograr los objetivos del Protocolo. En sus disposiciones finales se contempla la firma, ratificación, adhesión y su entrada en vigor.

Cabe señalar que el Protocolo de Armas se basa en el texto de la Convención Interamericana (CIFTA) de 1997. Contiene elementos útiles sobre la concesión de licencias para autorizar el transporte, el marcateje y la ubicación de las armas de fuego, así como definiciones. Sin embargo, dejó fuera aspectos importantes relacionados con las armas, tales como los explosivos y su regulación, que sí están contemplados en la CIFTA.

Un aspecto central que resta eficacia al instrumento internacional es el hecho de que, conforme al Artículo 18 del Protocolo, su entrada en vigor será al nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, a condición de que no cobre vigencia antes de la entrada en vigor de la Convención contra la Delincuencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN^{OS}

Organizada Transnacional. Aunado a lo anterior, para que un Estado sea parte de uno de los tres protocolos deberá ser parte de la Convención.

Al igual que el texto del Protocolo de Armas, el Artículo 38 de la Convención señala que ésta entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación. Actualmente, 143 Estados la han firmado y sólo 26 la han ratificado, incluyendo a México.

Por su parte, 53 Estados han firmado el Protocolo, incluido México, y sólo una decena lo han ratificado, impidiendo que haya podido entrar en vigor, conforme a las disposiciones del Artículo 18.

b) *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos y su Programa de Acción*

Las Naciones Unidas identificaron, desde finales de la década de los años ochentas, la problemática asociada con las armas pequeñas y ligeras como una creciente amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En sus resoluciones, decisiones, declaraciones e informes, la ONU ha señalado que los acopios y las transferencias excesivas y desestabilizadoras de estas armas están estrechamente ligados con la mayor incidencia e intensidad de los conflictos y con el alto crecimiento de la delincuencia y la violencia en el mundo.

Debido a la multiplicidad de aspectos y a la compleja naturaleza del problema de la fabricación, el tráfico, la acumulación y circulación ilícitos de estas armas en el mundo, las Naciones Unidas decidieron, mediante la resolución 54/54 V (15 de diciembre de 1999) de la Asamblea General, convocar a una

conferencia mundial sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos para ser celebrada en 2001. En la misma resolución la Asamblea General decidió establecer un Comité Preparatorio, el cual celebró tres periodos de sesiones en Nueva York, entre febrero y marzo de 2001.⁷²

El Comité Preparatorio estuvo presidido por el Embajador de Mozambique, Carlos Dos Santos, quien presentó el informe sobre los trabajos preparatorios de la conferencia mundial, cuya convocatoria fue renovada por medio de la decisión 54/415 de la Asamblea General, de noviembre de 2000. El Comité Preparatorio presentó un proyecto de Programa de Acción para ser discutido durante los trabajos de la Conferencia.

La conferencia mundial tuvo lugar en Nueva York del 9 al 20 de julio de 2001 y eligió como su presidente al Embajador de Colombia, Camilo Reyes Rodríguez. El Secretario General del Departamento de Asuntos de Desarme, Joao Honwana actuó como Secretario General. La conferencia celebró 10 sesiones plenarias y 23 oficiosas. El Embajador de Japón, Mitsuro Donowaki, presidió el intercambio general de opiniones a nivel ministerial y el presidente de la Conferencia dirigió los trabajos de discusión del proyecto de Programa de Acción. México participó como vicepresidente de la Mesa de la Conferencia, junto con 28 Estados más.⁷³

En la Conferencia participaron los Estados miembros de las Naciones Unidas, los representantes del MERCOSUR, el Grupo de Río, la Unión Europea, el

⁷² Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/15, Nueva York, 2001, p.1-17.

⁷³ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/15, Nueva York, 200, p.1-17.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité de la Cruz Roja Internacional (CCRI), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANSEA), la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), el Foro de las Islas del Pacífico, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como un nutrido grupo de más de 30 organizaciones no gubernamentales.

En la serie de sesiones oficiosas la Conferencia inició el examen y negociación del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. El 21 de julio de 2001, la Conferencia aprobó el documento A/CONF.192/L.5/Rev.1 que contiene el Programa de Acción y aprobó por consenso su informe a la Asamblea General.

El Programa de Acción adoptado consta de cuatro partes: el preámbulo, las medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, la aplicación de la cooperación internacional y asistencia, y el seguimiento de la Conferencia. Consta también de dos anexos: uno sobre las iniciativas adoptadas a nivel regional y subregional para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; el otro es una declaración formulada por el Presidente de la Conferencia después de aprobar el Programa de Acción.⁷⁴

⁷⁴ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/L.5/Rev.1, Nueva York, 2001, p. 1-11.

El Programa de Acción señala la profunda preocupación de los Estados por la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras y por su acumulación excesiva y su proliferación incontrolada en muchas regiones del mundo, a lo cual le reconoce consecuencias humanitarias y socioeconómicas de muy diversa índole, lo que supone una grave amenaza a la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en los planos individual, local, nacional, regional e internacional.⁷⁵

El Programa de Acción reconoce el estrecho vínculo entre el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y minerales preciosos, y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; destaca la urgencia de la acción y la cooperación internacional encaminadas a combatir ese fenómeno desde el punto de vista de la oferta y de la demanda. Reafirma, asimismo, el respeto al derecho internacional y a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, subraya también "el derecho de todos los Estados a fabricar, importar y conservar armas pequeñas y ligeras para atender sus necesidades de legítima defensa y seguridad, así como para poder participar en operaciones de mantenimiento de la paz, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".⁷⁶

En el preámbulo del Programa de Acción, se hace referencia también a la obligación de los Estados a respetar los embargos de armas decretados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁷⁵ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/L.5/Rev.1, Nueva York, 2001, p.1-11.

⁷⁶ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/L.5/Rev.1/, Nueva York, 2001, p. 1-11.

Resulta importante señalar que la comunidad internacional reconoce la responsabilidad primordial que tienen los gobiernos de impedir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y de definir los problemas asociados con ese comercio ilícito y resolverlo, al tiempo que establece el derecho de los Estados a la legítima defensa, conforme al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, para lo cual tienen el derecho de poseer armas.

El documento afirma la necesidad de contraer un compromiso mundial para aplicar el Programa de Acción, y promover en los planos mundial, regional, subregional, nacional y local la prevención, reducción y eliminación de estas armas, en tanto contribución a la paz y la seguridad internacionales y a otros aspectos con los que están relacionadas tales como los humanitarios, de salud y desarrollo, de solución de conflictos y de prevención de las actividades delictivas.

El Programa de Acción señala que los Estados buscarán cumplir los propósitos de prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de las armas a partir de cinco aspectos centrales:

- Consolidación y establecimiento de normas y medidas convenidas a nivel mundial, regional y nacional que fortalezcan y coordinen mejor las actividades tendientes a lograr dichos objetivos,
- Establecimiento y aplicación de medidas internacionales concertadas en la materia,

- Otorgamiento de atención especial a las regiones del mundo donde llega a su fin un conflicto y es preciso hacer frente con urgencia a problemas graves de acumulación excesiva y desestabilizadora de estas armas,
- Movilización de la voluntad política de toda la comunidad internacional para prevenir y combatir las transferencias y la fabricación ilícita de las armas en todos sus aspectos, cooperando para tales efectos y aumentando la comprensión de la índole y gravedad de los problemas conexos relacionados con la fabricación y el tráfico ilícitos de las mismas,
- Promoción de acciones responsables de los Estados para prevenir la exportación, la importación, el tránsito y la reexpedición ilícitos de las armas.

El apartado II del Programa de Acción relativo a las medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de las armas, contempla objetivos y medidas en los planos nacional, regional y mundial.

La cooperación internacional y la asistencia, aspectos muy importantes para la consecución de los objetivos del plan de acción, están contempladas en el apartado III el cual considera la coordinación, complementariedad y sinergia de las actividades encaminadas a hacerle frente a la problemática multidimensional, y el apoyo mutuo, asistencia, intercambio de información, capacitación, entrenamiento y asistencia entre las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil y los gobiernos.⁷⁷

⁷⁷ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/L.5/Rev.1, Nueva York, 2001, p.1-11

De conformidad con la práctica de las Naciones Unidas de los últimos años, las conferencias mundiales y demás iniciativas similares contemplan mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos por la comunidad internacional. El Programa de Acción sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras no es la excepción; contempla en su apartado IV las medidas necesarias para garantizar el seguimiento de los compromisos del programa por parte de los Estados.

Entre las medidas principales considera la celebración de una conferencia mundial para analizar los progresos realizados, a más tardar en el 2006, la celebración de reuniones bianuales para examinar la aplicación del programa en los planos nacional, regional y mundial, la realización de un estudio de las Naciones Unidas sobre la viabilidad de desarrollar un instrumento internacional que permita a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las armas pequeñas y ligeras, el estudio de nuevas medidas para aumentar la cooperación internacional a fin de prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de armas pequeñas y ligeras, la movilización de recursos y asistencia a los estados para promover la aplicación del Programa de Acción.

Cabe destacar que el Programa de Acción no tiene un carácter jurídicamente vinculante para los Estados, sino que encierra un compromiso político. Representa, sin embargo, un importante esfuerzo de la comunidad internacional para avanzar multilateralmente en la prevención, combate y eliminación de la fabricación y el tráfico ilícitos de las armas pequeñas y ligeras.

Entre las dificultades que enfrentó la comunidad internacional durante los trabajos de la Conferencia destaca la oposición de los Estados Unidos, China y Rusia, principalmente, de incluir entre los objetivos del Programa de Acción la limitación de los Estados a exportar armas a actores no estatales, con el fin de evitar la desviación del armamento al mercado negro y los riesgos de que las armas caigan en manos de terroristas, del narcotráfico y el crimen organizado transnacional y de otro grupos delictivos. En opinión de los Estados Unidos esta iniciativa de la comunidad internacional atenta contra la soberanía de los Estados, por lo que reclamaron el respeto frente a lo que consideran un asunto interno.

Otro aspecto conflictivo del debate fue el de la regulación de la propiedad y posesión civil de las armas de fuego. La mayoría de los Estados coincidió en afirmar que la carencia de disposiciones estrictas de regulación y control de la propiedad y posesión de las armas deriva en su uso indebido y en una carencia de vigilancia sobre su comercio y registro legales. Los Estados Unidos encabezaron la oposición a incluir este aspecto dentro del Programa de Acción y argumentaron que esta es también una cuestión de soberanía y control interno de los Estados, y que además ese país cuenta con la regulación necesaria para controlar la venta de armas a los civiles.

Lo anterior contrasta fuertemente con los datos del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, que en su *Small Arms Survey 2002* señala que los civiles siguen siendo los mayores compradores de armas en el mundo, particularmente en los Estados Unidos. De acuerdo con datos de este Instituto, en 2001 se fabricaron 8 millones de armas pequeñas y ligeras, de las cuales

6.9 millones fueron adquiridas por civiles. El mismo instituto calcula que hoy en día la población civil del mundo posee alrededor de 378 millones de armas pequeñas y ligeras, cifra que constituye de acuerdo con estas estimaciones el 59 por ciento del total de armas en el mundo.⁷⁸

Esto nos habla de una sociedad global armada que supera el número de armas que poseen las policías y las fuerzas armadas de los Estados. Así, la población civil constituye el sector más dinámico del mercado de armas en el mundo. De acuerdo con datos del *Instituto de Altos Estudios de Ginebra*, los Estados Unidos son el país en el que un mayor número de civiles adquiere armas: en 1999, el 95 por ciento de los 4 millones de armas que se fabricaron en ese país fue adquirido por este sector de la población.

Luego de largas negociaciones entre los Estados, el último día programado de los trabajos el presidente de la conferencia, Embajador Camilo Reyes de Colombia, presentó un paquete de propuestas, en 6 documentos de la conferencia (CRP1-CRP6), los cuales contenían un lenguaje nuevo respecto a los aspectos conflictivos sobre los que no se había logrado un consenso. Finalmente, los Estados aceptaron el fraseado de los párrafos, con excepción de los dos aspectos antes mencionados: interdicción de la transferencia de armas por parte de los Estados a actores no estatales y regulación de la posesión civil de las armas.⁷⁹

Cabe señalar que el grupo de países africanos, que demostró a lo largo de los trabajos una gran unidad de posiciones, insistió firmemente en que los dos aspectos problemáticos permanecieran en el Programa de Acción. Sin

⁷⁸ *Small Arms Survey 2002*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2002, p.79

⁷⁹ *Small Arms Survey 2002*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2002, p. 219-220.

embargo, al ver la férrea oposición de los Estados Unidos que hacía peligrar la adopción de un documento final aceptaron su exclusión y pidieron al presidente de la conferencia que anexara al texto final una declaración en la que se diera cuenta de lo ocurrido. El documento de la ONU A/CONF.192/L.5/Rev.1 así lo registra.

Un tercer aspecto importante del debate que no logró consenso desde los trabajos preparatorios de la conferencia mundial es el relacionado con la producción, importación y exportación legal de armas. Así, el nombre que se asignó a la conferencia hizo referencia desde el principio al comercio ilegal de armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, al título se agregó al final la frase "en todos sus aspectos" permitiendo de manera ambigua que se abriera el debate a otros aspectos relacionados.

Frente al debate de la legalidad de las armas y su comercio, los principales países productores de armas, como Estados Unidos, Inglaterra, Rusia, Israel, China, Austria, Bélgica y Suiza insistieron en su derecho soberano a desarrollar estos artefactos para garantizar su legítima defensa, tal como lo consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Como ya se ha señalado, la industria armamentista, en particular la de las armas convencionales, es una de las más importantes y provee de grandes recursos a los países que fabrican y comercian este armamento. Su producción legal está justificada a partir del derecho a la legítima defensa y conforme al derecho al comercio internacional. Empero, el número de armas que se producen anualmente es cuantioso y constituye un atractivo mercado cuyas desviaciones al tráfico ilícito tienen consecuencias negativas en la seguridad,

el desarrollo, le estabilidad, los derechos humanos y la salud pública, entre otros.

En contrapartida a la posición sostenida por Estados Unidos, Rusia y China, países como Mali, Kenya, Costa Rica y Noruega señalaron que si bien están de acuerdo con el ejercicio del derecho soberano de los Estados a la autodefensa, es imperioso reconocer que las armas legales constituyen la principal fuente de las transferencias al mercado ilegal o negro, por lo cual se requiere considerar la actividad legal dentro del amplio espectro de la problemática y avanzar en el control de la fabricación, comercio y combate al tráfico ilícito.⁸⁰

El Programa de Acción constituye un paso importante dentro de los esfuerzos de las Naciones Unidas y la comunidad internacional para abordar, de manera amplia e integral, las dimensiones de la problemática asociada con la fabricación y el tráfico ilícito y la acumulación desestabilizadora y excesiva de las armas pequeñas y ligeras.

El Programa provee un mandato de índole política a los gobiernos, los Estados donantes, las organizaciones no gubernamentales, los institutos y la población civil en general para desarrollar e instrumentar medidas concretas y efectivas en diversas áreas, que permitan fortalecer la prevención y reducción de los problemas asociados con este armamento. El Secretario General de las Naciones Unidas lo señaló de esta manera: "la adopción de este documento es

⁸⁰ *Small Arms Survey 2002, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2002, p. 203- 211.*

esencial en la construcción de normas y en la implementación de medidas colectivas contra esta amenaza global".⁸¹

Como ya se ha señalado, entre los esfuerzos de las Naciones Unidas para velar por el cumplimiento de las medidas contempladas en el Programa de Acción, y de conformidad con el apartado IV del propio programa, se acordó que los Estados se reunirán dos años después de la celebración de la conferencia de 2001 para dar seguimiento a los avances y obstáculos que han enfrentado los Estados en la ejecución de los compromisos contenidos en el Programa de Acción.

Conforme a este compromiso, las Naciones Unidas decidieron celebrar la Primera Conferencia Bianual de Estados para dar seguimiento a la aplicación del Programa de Acción de 2001, en Nueva York en julio de 2003. El mandato de esta conferencia ha sido, exclusivamente, analizar los avances y obstáculos de los Estados hacia el logro de esos compromisos. Esto contribuirá a mantener activa la discusión sobre los problemas y desafíos que enfrentan los Estados frente al fenómeno de la fabricación y tráfico ilícito de armas pequeñas.

Algunos Estados, como los que forman la Unión Europea, buscaron discutir paralelamente aspectos de su interés como los controles a las transferencias de armas, sobre la base de su Código de Conducta. Sin embargo, el mandato de la conferencia no permitió incluir temas nuevos en el Programa de Acción. Las discusiones paralelas a las sesiones de la Conferencia contribuyen a

⁸¹ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/PC/38, Nueva York, 2001.

generar acuerdos entre los países, sin que de ellas deriven acuerdos avalados por las Naciones Unidas.

En 2005 se prevé celebrar la segunda conferencia bianual de Estados y evaluar nuevamente los progresos. Para el 2006, año en que se tiene previsto celebrar la conferencia de revisión integral, se espera que los Estados hayan realizado los cambios institucionales y jurídicos necesarios a efecto de cumplir, cabalmente, el Programa de Acción y se obtenga con ello resultados concretos de progreso y control del tráfico ilícito de las armas.

Es de esperarse que los ejercicios que algunos Estados promueven paralelamente a los esfuerzos de las Naciones Unidas para discutir y llegar a acuerdos sobre aspectos específicos como el marcaje, el rastreo, los controles a las exportaciones o la intermediación de las armas seguirán contribuyendo a avanzar en el tratamiento integral y de consenso sobre el tema.

c) Los registros de las Naciones Unidas sobre armas convencionales, incluidas las pequeñas y ligeras

En la perspectiva de las Naciones Unidas, reportar las adquisiciones de armas es una de las acciones específicas que promueve el desarrollo de medidas de fomento de la seguridad y la confianza.

Uno de los esfuerzos más importantes sobre registro de armas es el “Estudio Internacional de las Naciones Unidas sobre la regulación de armas de fuego”, que dio inicio en 1995 y se actualiza a través de la *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*, con sede en Viena. El estudio recaba información con base en la respuesta de los gobiernos de los Estados que, voluntariamente,

informan sobre las políticas que llevan a cabo en materia de registro de armas pequeñas y ligeras.

En 1999, el registro de Naciones Unidas había recibido información de 69 gobiernos, sin que en todos los casos se especificara el número de armas en posesión privada. Algunos países informan acerca del número de civiles que poseen armas pero no sobre su número ni tipo; algunos otros simplemente no proporcionan información.

El *Small Arms Survey 2001* del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra da una muestra del nivel variado de respuesta de parte de los gobiernos. Así, por ejemplo, Chile reportó en 1999 que no había información disponible puesto que sus sistemas de registro de armas no distinguen entre las armas en posesión privada y militar. Fuentes oficiales militares francesas informaron que su gobierno no puede revelar información sobre el número de armas en posesión privada o civil, debido al carácter confidencial de la información, la cual sólo puede revelarse en respuesta a un requerimiento específico de las cortes.

Existe gran variedad en la información que proporcionan los gobiernos. Por ejemplo, Alemania explicó que no le resulta posible proporcionar datos precisos sobre el número de armas y sus poseedores debido a que el registro de las armas en posesión civil tiene lugar en niveles inferiores de la administración gubernamental, por lo que no existen datos concentrados accesibles al respecto. Alemania proporcionó, en 1999, datos estimados de 10 millones de licencias de armas otorgadas a propietarios privados, sin especificar el número de armas registrado. El registro más actualizado sobre el

número de armas en posesión civil, con el que cuenta Alemania, es de 1972 y la cifra oscila en 25 millones de armas.

Austria, Bélgica, Estonia y Holanda reportaron a las Naciones Unidas la práctica inexistencia de datos oficiales precisos.⁸² Los Estados Unidos señalaron que les era imposible presentar información oficial sobre el número de armas legales en posesión civil, ya que no existe un registro nacional de licencias de armas otorgadas para la mayoría de las armas de fuego. Sólo 11 estados de los 50 que forman la Unión Americana obligan a registrar cualquier tipo de arma en posesión civil.

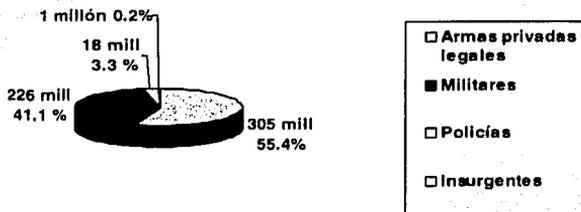
Los Estados Unidos informaron que, de acuerdo con datos de 1994, alrededor de 192 millones de armas estaban en posesión civil. Por su parte, China e India no dieron respuesta a la solicitud de información sobre el número de armas en posesión privada.

El registro incompleto e impreciso de las Naciones Unidas arroja la cifra total de 40 millones de armas en manos de civiles, en alrededor de 49 países del mundo y revela la falta de información actualizada y confiable sobre el número y tipo de armas y licencias en posesión privada, así como sobre la alarmante cifra de armas y las estimaciones acerca del número de artefactos que están ilegalmente en circulación y propiedad privada.

⁸² *Small Arms Survey 2001*, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2001, p. 85.

Fuente: Graduate Institute of International Studies Geneva, Small Arms Survey, 2001, p. 89⁸³

Estimaciones sobre armas en el mundo 2001



Desde 1992, luego de la adopción de la resolución 46/36 L (1991) de la Asamblea General de las Naciones Unidas entró en vigor el Registro de Armas Convencionales.

El objetivo del registro es crear confianza entre los Estados mediante la recolección y publicación de la información sobre los gastos y transferencias de armas convencionales. Otra de sus funciones es desalentar la acumulación excesiva o desestabilizadora de armas convencionales, haciendo transparente su adquisición y, mediante ello, contribuir al fomento de la confianza mutua y evitar falsas interpretaciones entre los Estados. De este modo, el registro busca alentar la moderación en la adquisición de armamento.

⁸³ La categoría de "insurgentes" se refiere a un amplio número de combatientes, mercenarios, niños soldados y guerrilleros, tales como los que han tenido y tienen lugar en Colombia Sierra Leona, Rwanda, República Democrática del Congo, el sur del Sudán, Kosovo o Afganistán.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El registro funciona sobre la base del año calendario y su enfoque principal es acerca de la exportación e importación de armas convencionales importantes, correspondientes a 7 categorías acordadas de sistemas relacionados con el combate. El registro fomenta también la información adicional de sustento sobre la posesión de armas militares adquiridas a través de la producción nacional.

El funcionamiento del registro se basa en la solicitud anual del Secretario General de las Naciones Unidas, mediante un formulario normalizado, para que los Estados proporcionen la información, en forma voluntaria, sobre las transferencias internacionales de estas armas, la cual debe ser transmitida a más tardar el 31 de mayo de cada año para su publicación en el informe anual que el Secretario General presenta a la Asamblea General de la Organización.

Los Estados que no tienen nada que reportar deben llenar un informe en blanco (nulo), indicando que no se han realizado exportaciones ni importaciones en ninguna de las categorías de armas durante el período que comprende el reporte.

Las transferencias internacionales de estas armas involucran, además del movimiento físico de los equipos hacia o desde un territorio nacional, la transferencia de los derechos y el control de los equipos.⁸⁴

⁸⁴ Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, "Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas", en *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, UNLI-REC, Lima, 2002, p. 19.

El registro lleva 10 años funcionando, periodo durante el cual más de 160 gobiernos han participado una o más veces, proporcionando información sobre sus adquisiciones y arsenales de armas. El nivel de participación global cada año ha variado desde un punto bajo de 84 países en el año 1998 hasta un pico de 123 países en el año 2001.⁸⁵

El registro ha atraído la participación de casi todos los productores principales, exportadores e importadores de armamento convencional importante, incluyendo más del 95% del comercio global en las siete categorías de armas convencionales, al tiempo que la calidad de la información proporcionada por los gobiernos ha mejorado en su amplitud, consistencia y veracidad.

Entre los aspectos perfectibles del registro destaca la ausencia de una participación universal de los Estados, lo cual limita la capacidad del instrumento para mejorar el fomento de la confianza entre los países. Aunado a ello, una minoría de países participa inconsistentemente; algunos años informan y otros no.

Con el objetivo de lograr una mayor participación de los Estados en el Registro de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos de Desarme de la Organización desarrolla esfuerzos permanentes, mediante la realización de talleres que familiaricen a los funcionarios con el instrumento y fomenten la confianza frente a otros gobiernos, a través de la participación y la reflexión colectiva.

⁸⁵ Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, "Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas", en *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, UNLIREC, Lima, 2002, p. 11.

Es importante señalar que en las siete categorías de armas convencionales⁸⁶ que considera el Registro de Naciones Unidas no se incluye ningún tipo de arma pequeña. Algunos Estados han sugerido la incorporación de algunas categorías de armas convencionales al Registro, mientras otros han señalado la dificultad que ello entraña para instrumento que está en proceso de perfeccionamiento y universalización.

Algunos Estados han sugerido la creación de un Registro específico de las Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas pequeñas y ligeras, que ayude a prevenir, combatir y erradicar su tráfico ilícito. Actualmente, el Departamento de Desarme de las Naciones Unidas discute esta opción sin que exista alguna conclusión al respecto.

El patrón de participación de América Latina y el Caribe es variado; ha registrado un pico de 75% en el año de 2001, alcanzando su punto más bajo, en 1998, con un 36%, (UNLi-REC, 2002: 13). El Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo considera que algunos Estados de la región no han participado consistentemente, proporcionando información sobre sus transferencias de armas convencionales debido a que registran una respuesta equivalente a “cero”. En este sentido, el Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas en la materia destacó en su informe de 2000 (A/55/281) la importancia de la consistencia en la participación, así como el envío de respuestas “nulas” cuando corresponda.

⁸⁶ Las 7 categorías de armas convencionales son: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, naves de guerra y misiles y lanzamisiles.

Participación por región (años calendario 1992-2001)

Regiones	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Europa y América Central	África y Oriente Medio	Estados Unidos
Número total de Estados	53	53	22	33	34
Número de Estados Participantes (por lo menos una vez)	33	43	22	33	34

Fuente: Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de las Naciones Unidas, 2002.

Pese a que el registro no es un instrumento internacional obligatorio, ha sido aprobado por los Estados mediante la Asamblea General de las Naciones Unidas y constituye una medida importante para que los países demuestren su voluntad política de desarrollar y mantener una práctica de apertura con respecto a las importaciones y exportaciones militares, contribuyendo a crear un clima de transparencia y confianza internacional.

El registro constituye un ejemplo de las reglas institucionalizadas y aceptadas por la gran mayoría de los Estados de la comunidad internacional que contribuye a mantener la seguridad, a rendir cuentas sobre las transferencias de armas y a fortalecer la confianza entre los Estados desalentando la compra de armas. La transparencia en los asuntos militares, de defensa y seguridad es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una de las herramientas indispensables para generar un ambiente de confianza, sin el cual la seguridad cooperativa es inconcebible.⁸⁷

d) La iniciativa franco-suiza sobre marcaje y rastreo de armas pequeñas y ligeras

En febrero de 2000, en el marco de los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, las delegaciones de Francia y Suiza presentaron al Comité Preparatorio una iniciativa sobre marcaje, identificación y fiscalización de armas pequeñas y ligeras.

La iniciativa franco-suiza fue presentada mediante un documento de reflexión titulado "Contribución a la ejecución de un plan de acción internacional para la Conferencia de 2001: marcado, identificación y fiscalización de armas pequeñas y ligeras" (A/CONF.192/PC/7), en el que se señala que la acumulación y difusión desestabilizantes de armas pequeñas y ligeras, al igual que su uso indiscriminado, han redundado en la prolongación del sufrimiento humano y en el fomento de la inseguridad en numerosas regiones del mundo. El documento afirma también que estas armas constituyen la causa primordial de las víctimas en las guerras y conflictos internos del decenio de los noventas.

Francia y Suiza señalan en el documento de reflexión que afrontar el desafío que plantean las armas pequeñas supone la adopción de un enfoque

⁸⁷ Kamal, Nazir, "Prólogo", en *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, UNLIREC, Lima, 2002, p.7.

multidimensional, que se ha de aplicar en los planos nacional, regional e internacional y la consideración de varios rumbos de acción simultánea, tales como la lucha contra el tráfico ilícito, el fortalecimiento de los controles del comercio ilícito de estas armas, y la gestión de las situaciones posteriores a los conflictos, así como la contribución a su prevención.

Francia y Suiza afirmaban que la conferencia mundial de las Naciones Unidas de 2001 no debería limitarse a adoptar un programa de acción con elementos políticos, sino también instrumentos jurídicamente vinculantes, a fin de reflejar el compromiso de los Estados con el examen de la problemática general de las armas que les permitiera profundizar sobre aspectos determinados y decisivos.

En este sentido, ambos países afirman que el marcaje o marcado de las armas constituye una esfera prometedora en la que los Estados podrían decidir sumar sus esfuerzos para lograr una mejor fiscalización de las corrientes de armas pequeñas. Además, consideran que los esfuerzos internacionales para prevenir y combatir la acumulación y difusión desestabilizadora de armas pequeñas y ligeras podrían afianzarse si se mejora el rastreo de las corrientes sospechosas o ilícitas de estas armas, hasta su origen. Ello permitiría a las autoridades identificar los puntos de desvío y la forma en la que las armas caen en manos ilegales o de destinatarios no autorizados.

La iniciativa franco-suiza promueve la creación de un sistema internacional de fiscalización de las armas, basado en tres elementos:

- El marcado o marcaje de las armas,
- El registro de la producción, existencia y transferencias de las armas, y
- El rastreo de las armas para ubicar las líneas de suministro hasta su fuente.

De acuerdo con la iniciativa, el marcaje no constituye un fin por sí mismo, sino una manera de asegurar la identificación y fiscalización de las armas. Aunado a ello, Francia y Suiza afirman que existe un amplio consenso internacional sobre la necesidad de asegurar el control de las corrientes de armas pequeñas. Por ello estiman necesario elaborar una convención sobre el marcado, la identificación y la fiscalización de estas armas, a fin de contribuir al fortalecimiento de los controles sobre las corrientes del armamento, al tiempo de fortalecer la capacidad de la comunidad internacional y los Estados para prevenir y combatir la acumulación y difusión desestabilizadora de las armas.

Las delegaciones de Francia y Suiza han seguido promoviendo esta iniciativa y han señalado como principios básicos que podrían orientar el enfoque del proyecto de convención internacional los siguientes:

- Los elementos fundamentales del marcaje, identificación y fiscalización deben ser aceptados y definidos por todos los países,
- El marcaje debería permitir determinar la procedencia de las armas
- El marcaje apropiado debería ser financieramente viable y basarse en una técnica conocida y demostrada que sea segura y fiable,

- El registro de datos de identificación y fiscalización de armas debería realizarse en el plano nacional y los datos deberían contribuir a la lucha contra el tráfico ilícito de armas,
- El rastreo de las armas debería estar basado en mecanismos de cooperación e intercambio de información entre Estados, teniendo en cuenta las cuestiones de confidencialidad

El Programa de Acción adoptado por la conferencia de Naciones Unidas de 2001 contempla aspectos sobre marcaje, registro, rastreo y cooperación internacional para este fin; sin embargo, no es un instrumento jurídico sino un documento político cuyo cumplimiento queda a discreción de los Estados. Francia y Suiza han seguido impulsando la propuesta de desarrollar una convención internacional sobre rastreo y marcaje a través del Grupo de Contacto que inició sus labores luego de terminada la Conferencia mundial.

El grupo de contacto encabezado por Francia y Suiza agrupa a 12 Estados: Bulgaria Colombia, Japón, Kenia, Malí, México, Noruega, Sudáfrica, Canadá, Australia. El grupo tiene contemplado celebrar varias sesiones de trabajo, al término de las cuales prevé presentar una declaración política respecto a la necesidad de adoptar una convención internacional sobre rastreo y marcaje, que permita a los Estados identificar las armas ilegales.

Francia y Suiza han señalado que su iniciativa no se contrapone con la labor que desarrolla el grupo de expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas

que estudia la viabilidad de desarrollar un instrumento internacional para ayudar a los Estados a localizar las armas pequeñas ilegales. Conforme al mandato encomendado al grupo de expertos por la resolución 56/24 V de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se celebrarán tres periodos de sesiones en los cuales los expertos gubernamentales deberán concluir si es viable desarrollar un instrumento internacional para rastrear las armas pequeñas. El Grupo de Expertos entregará su informe de conclusiones a la Asamblea General en su 58 periodo de sesiones, que dará inicio en septiembre de 2003.

Sin duda, el Programa de Acción adoptado por la conferencia mundial de 2001 no sólo no es jurídicamente vinculante, sino que es limitado en cuanto a los aspectos y profundidad con la que los abarca. En opinión de varios Estados, aspectos como el rastreo y el marcaje de las armas, requieren una mayor profundización en su tratamiento, así como el desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales que permitan a los Estados un mayor control de las transferencias y rutas de las armas y la armonización de los métodos para marcarlas y rastrearlas.

Cabe señalar que algunos países se oponen a este tipo de iniciativas pues implican fuertes inversiones económicas para desarrollar los sistemas nacionales necesarios a fin de poder solicitar y dar respuesta al rastreo y marcaje de las armas. Existen también dudas respecto al tipo de sistema internacional que deba desarrollarse para marcar las armas y sobre los beneficios que podrá aportar a los Estados menos desarrollados que tengan que comprar la tecnología correspondiente.

El grupo de expertos de Naciones Unidas presentará a la Asamblea General, en su 58 periodo de sesiones, sus conclusiones sobre la viabilidad de desarrollar tal instrumento internacional sobre rastreo de armas pequeñas. Existe la posibilidad de que concluya que no es factible desarrollar tal acuerdo en el corto plazo; sin embargo, la discusión sobre este y otros aspectos importantes relacionados con el tráfico de armas pequeñas es de gran utilidad y permite que los Estados alcancen, paulatinamente, consensos sobre la problemática y establezcan reglas claras al respecto.

El rastreo y el marcaje de las armas no es el único ámbito que requiere instrumentos internacionales que obliguen a los Estados a cumplir ciertas medidas; no obstante, además de que la comunidad internacional siga avanzando en la discusión y viabilidad de llevar a cabo estas propuestas, es indispensable que los Estados firmen, ratifiquen y, sobre todo, cumplan con la legislación internacional vigente, así como con su propia legislación nacional en la materia

IV

La cooperación regional y la seguridad internacional. Los esfuerzos en el continente americano frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

1. La OEA y la seguridad colectiva: los esfuerzos para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

La declaración de la OEA sobre transferencias de armas pequeñas es una iniciativa regional que surge de la preocupación de la comunidad internacional respecto al enfoque limitado que la CIFTA da al tema del tráfico ilícito de armas de fuego, al centrarse exclusivamente en el control de la delincuencia y las transacciones comerciales.

Ante esta situación, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA se reunió en marzo de 2000 para debatir sobre la creación de controles sobre la transferencia de armas por parte de los Estados. De ahí surgió una propuesta preliminar sobre "Transferencia Responsable de Armas Pequeñas y Ligeras" cuyos principales criterios son: las necesidades legítimas de defensa y seguridad de los Estados receptores, la participación del país receptor en operaciones de mantenimiento de la paz, la capacidad técnica del país receptor para garantizar controles eficaces de exportación, y la capacidad técnica del país receptor para garantizar la gestión eficaz de los arsenales y su seguridad.

El Programa de Acción adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras incluye referencias a la necesidad de tratar la cuestión de la desviación de las armas y de la capacidad técnica de los Estados para gestionar los arsenales. No obstante, no incluye

medidas sobre la mayor parte de los puntos de la política de “transferencias responsables” propuesta por la OEA.

a) La *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales*

En julio de 1999 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la *Convención Interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales*, la cual busca fortalecer los esfuerzos de las Naciones Unidas y la propia OEA en materia de transparencia y fomento de la confianza entre los Estados. Ello se busca a través del intercambio de información sobre producción, importación, exportación y arsenales de los sistemas de armamento convencional contemplados en el Registro de las Naciones Unidas sobre Armas Convencionales.

La convención consta de 15 artículos que incluyen: el objetivo de la convención, las definiciones y aspectos de procedimiento para el intercambio de información y el fortalecimiento de la confianza entre los Estados. Consta de dos anexos que se refieren a la lista de armas convencionales contempladas en la convención y un formato para que los Estados partes declaren sus adquisiciones, ventas, producción y posesión de estas armas.

Este instrumento y la *Convención Interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos* contribuyen a fortalecer el marco jurídico en el hemisferio americano a fin de prevenir, combatir y

erradicar los efectos negativos asociados con las armas de fuego, así como de fortalecer la confianza entre los Estados, generando una mayor certidumbre en materia de seguridad y defensa nacionales, que puede incidir en un menor gasto militar de los países.

La coordinación entre los diferentes instrumentos convencionales que regulan estas actividades es fundamental. Al respecto, las recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad aprobadas por la CIFTA mencionan que se debe

Destacar la necesidad de establecer esquemas de cooperación que permitan a los países que así lo deseen ajustar sus legislaciones internas de modo de poder adherir a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 1).⁸⁸

En ese mismo orden de ideas, es conveniente señalar que la cooperación *per se* no siempre es un elemento asequible a la acción internacional, ni se da de manera espontánea. Por ello, el Comité Consultivo de la CIFTA podría contribuir a la búsqueda de mecanismos que faciliten la colaboración, tal como prevé el proyecto aprobado de recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad, en el sentido de

Solicitar a los Estados Parte en la Convención que utilicen el Comité Consultivo para la búsqueda de soluciones en los diferendos relacionados con el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones,

⁸⁸ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

explosivos y otros materiales relacionados. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 2).⁸⁹

El esfuerzo de procurar la cooperación se extiende, asimismo, a las sociedades y a los grupos organizados para ampliar las potencialidades de los esfuerzos conjuntos. Así, también se recomienda

Subrayar la importancia de la participación de organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos en pro del combate al tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. (CIFTA/CC/DOC.2/02 REV.1, 2003: 2).⁹⁰

Cabe señalar que la región americana, al contar con estos instrumentos jurídicamente vinculantes en la materia, se ubica en una posición de liderazgo a nivel internacional y contribuye con estos modelos jurídicos a la creación de normas y leyes similares en otras regiones del mundo.

b) La Convención Interamericana sobre transferencias de armas convencionales y el reglamento modelo de la CICAD en materia de armas

Durante las negociaciones de la convención interamericana (CIFTA) los países miembros de la OEA formularon una serie de directrices prácticas para complementar con eficacia la aplicación de la convención. Por su parte, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

⁸⁹ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

desarrolló reglamentos modelos en materia de armas de fuego, los cuales fueron aprobados en 1997.

Dichos reglamentos constan de una serie de medidas y procedimientos armonizados para la supervisión y control de los movimientos internacionales de armas de fuego, sus partes y componentes en los países miembros de la OEA que los han adoptado. Incluyen normas mínimas necesarias para la homogeneización en la concesión de licencias y esbozan propuestas para mantener registros e intercambiar información sobre las exportaciones e importaciones de armas, incluida la cantidad, el tipo y el número de serie.

Los reglamentos no están vinculados directamente a la CIFTA y sólo se aplican en los integrantes de la Organización que los han adoptado y no afectan a otros Estados con los que tienen relaciones comerciales los miembros de la OEA. El grado de rigidez de las legislaciones y reglamentos sobre tenencia, utilización, exportación, importación y reventa de armas es variado en los países, por lo que ello permite la existencia de una "zona gris" dentro de los continuos intercambios legales e ilegales de armas pequeñas y ligeras en el mundo y en la región latinoamericana.

La adopción y aplicación de los reglamentos no tiene aún una eficiente y adecuada coordinación con otros acuerdos interamericanos y organismos encargados de ponerlos en práctica, lo que desaprovecha la frecuente conexión entre la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego con la corrupción, el

⁹⁰ Documento de la Organización de Estados Americanos: "Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones y materiales relacionados" en el sitio web de la OEA: www.oas.org

narcotráfico o el crimen organizado y las iniciativas y esfuerzos para combatir estos fenómenos que amenazan la seguridad regional e internacional.

Los reglamentos ofrecen una oportunidad real de cooperación técnica multilateral, que permite sensibilizar a los distintos sectores y actores de la sociedad y el gobierno respecto a la importancia de combatir este fenómeno delictivo y sus múltiples consecuencias.

c) Algunas resoluciones de la Asamblea General de la OEA sobre armas pequeñas y ligeras

La OEA ha reconocido la gravedad del fenómeno de la proliferación y excesiva disponibilidad de las armas pequeñas y ligeras y su tráfico ilícito. Por ello, la Asamblea General emitió una resolución en 1999 que solicita acciones integradas que incluyan la seguridad, los procesos de recolección y entrega de armas como resultado de las acciones de desmovilización de combatientes y su reintegración a la sociedad, cuestiones humanitarias y aspectos legales relacionados con el control de las armas.

Estos esfuerzos pueden interpretarse como un enfoque integral sobre la problemática por parte de los Estados miembros de la OEA, el cual no se limita al control de la delincuencia sino que va más allá y busca prevenir y combatir el fenómeno desde varios ángulos.

En 2001, la OEA aprobó otra resolución sobre "Proliferación y Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras", la cual considera la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en

Todos sus Aspectos (2001), la Declaración de Brasilia (2000), la Convención Interamericana CIFTA (1998) y los reglamentos modelos de la CICAD. Esta resolución hace un llamado para emprender acciones para alentar a los Estados miembros a adoptar los reglamentos modelos, dar instrucciones a la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA para realizar un estudio sobre transporte de armas pequeñas y ligeras, pedir a la CICAD que proporcione asistencia a los Estados miembros en las labores de capacitación y puesta en práctica de la convención interamericana y alentar a los Estados a que destruyan las armas pequeñas y ligeras procedentes de confiscaciones o excedentes.

La Convención de la OEA sobre transferencias de armas pequeñas es una iniciativa regional resultado de la preocupación por el enfoque limitado que en algunos países se tiene sobre la problemática del tráfico y la fabricación ilícitos de armas pequeñas, centrándose en la mayoría de los casos en el combate a la delincuencia organizada.

2. La Declaración de Brasilia

Como parte de los esfuerzos regionales desplegados en preparación de la conferencia de las Naciones Unidas en materia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, se celebró, del 22 al 24 de noviembre de 2000, en Brasilia, Brasil, una reunión de los Estados de América Latina y el Caribe, la cual adoptó un texto como documento final de sus trabajos: *la Declaración de Brasilia*.

En la reunión preparatoria de Brasilia participó el Secretario General Adjunto de Naciones Unidas, Señor Jayantha Dhanapala, quien puso de relieve la importancia de las perspectivas regionales en el proceso preparatorio de la conferencia mundial de la ONU.

El texto de la Declaración hace referencia a la importancia de haber logrado un enfoque común para contribuir con una perspectiva regional integral a los trabajos de la conferencia de las Naciones Unidas, el cual toma en consideración las necesidades y experiencias específicas de las distintas regiones y subregiones, y busca ayudar en forma eficaz y amplia a resolver los problemas asociados con el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras.

Los países reconocieron los esfuerzos que permitieron la oportuna y amplia negociación y concertación en la OEA de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, reafirmaron su compromiso con el derecho internacional y con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y señalaron la importancia de la consolidación de América Latina y el Caribe como zona de paz y cooperación, libre de disputas territoriales entre Estados.

La Declaración reconoce también que el comercio ilícito de estas armas en la región está relacionado con el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen transnacional organizado y otras conductas delincuenciales. Por ello señala

que la prevención del delito debe constituir parte integrante del enfoque para combatir el comercio ilícito de estas armas.

Los representantes de los Estados consagraron en esta Declaración su reconocimiento a la participación de la sociedad civil en los esfuerzos para hacer frente a la problemática asociada con el tráfico ilícito de las armas, la importancia del Artículo 51 de la Carta de la ONU sobre el derecho legítimo de los Estados a adquirir armas para su defensa soberana, y enunciaron los principales objetivos que consideraron debía alcanzar la conferencia de la ONU en la materia.

La Declaración de Brasilia fue presentada por el Presidente de la reunión regional al comité preparatorio de la conferencia y fue incluida como parte del paquete de documentos de la conferencia mundial de las Naciones Unidas.⁹¹

3. El Sistema de Información sobre Seguridad del MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y sus dos Estados asociados, Chile y Bolivia, ha suscrito acuerdos políticos subregionales para controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

⁹¹ Naciones Unidas, documento: A/CONF.192/PC/19, Nueva York, 2002, p. 1-4.

En este bloque del Cono Sur figuran dos países que son importantes productores de armas, Brasil y Argentina y otro de sus miembros, Paraguay enfrenta un creciente comercio de armas en el “mercado negro” o ilegal.

Tras la declaración presidencial sobre combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas, municiones y materiales relacionados en el Cono Sur, firmada en 1998 por los miembros del MERCOSUR, los ministros del interior de este bloque regional y sus asociados decidieron desarrollar un mecanismo conjunto de registro de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales afines, dentro del llamado Sistema de Información sobre Seguridad del MERCOSUR, a fin de incluir el registro de individuos y personas jurídicas que compren, vendan, intercambien, importen, exporten o distribuyan armas de fuego, el registro de puertos de embarque e importación, incluidos los puntos intermedios, y los registros nacionales de propietarios de armas de fuego, tanto de personas como instituciones.

Los Estados firmantes acordaron utilizar el marco del reglamento modelo de la CICAD para establecer centros nacionales de procesamiento de datos a fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones. Cabe señalar que el mecanismo de entendimiento establecido entre la CICAD y el Instituto de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo, con sede en Lima, Perú, (UN-LiREC) es una muestra de la importancia de la cooperación entre instancias, comisiones u organismos regionales para progresar en el combate efectivo de la problemática asociada con las armas pequeñas y ligeras.

4. *La Declaración sobre la Recuperación de Armas Ilegales en Manos de Civiles en Centroamérica y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*

Durante el decenio de los años ochentas los países de la región centroamericana se vieron severamente afectados por conflictos bélicos internos, entre cuyas múltiples causas destaca el aumento en el tráfico de y armas de fuego. Luego de los acuerdos de paz, se logró desarrollar una cooperación subregional con respecto a este y otros asuntos de interés para la región.

Centroamérica se convirtió en unos años en una zona de amplia recepción y tráfico de armas pequeñas y ligeras. La región ha llevado a cabo diversas iniciativas para controlar, a nivel nacional y subregional, la problemática, sobre todo desde la década de los años noventas. Así, por ejemplo, en 1997 se realizó la Cumbre de Presidentes Centroamericanos de la que emanó la *Declaración sobre la Recuperación de Armas Ilegales en Manos de Civiles en Centroamérica*.

De acuerdo con William Godnick, consultor sobre recolección y proliferación de armas en América Latina de la organización no gubernamental británica, *International Alert*, lo expuesto en la Declaración Centroamericana no se ha cumplido hasta la fecha; ello por la falta de cumplimiento de las medidas previstas en el documento centroamericano, debido a la debilidad de los Estados y sus instituciones para hacerlas cumplir.

Otra iniciativa centroamericana en la materia es el "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", firmado en 1995, que incluye a todos los países del Istmo. Este tratado es exhaustivo pues se hace un llamado a la creación de un registro homogéneo de armas, equipos y explosivos, a la modernización y armonización de las leyes pertinentes y a la creación de sistemas para resolver controversias en los casos en que el tráfico de armas afecte a más de una jurisdicción nacional.

Esta iniciativa ha enfrentado dificultades pues varios Estados, entre ellos, Costa Rica, Panamá y Belice, no la han ratificado pues argumentan que el tratado no hace distinción entre el papel de las fuerzas militares y las de seguridad civil.

Estas y otras iniciativas en Centroamérica carecen del éxito deseable pues existen diversas disputas territoriales entre los países del Istmo y un clima de desconfianza que obstaculizan el consenso y los acuerdos subregionales. Existen, sin embargo, iniciativas que han logrado una mayor aceptación entre los países, como el *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA), con comisiones regionales en materia económica.

Alternativas como esta deben seguirse examinando a fin de fomentar la confianza y la colaboración entre los Estados, recibir e intercambiar apoyo técnico, de capacitación, tecnológico y financiero para combatir el tráfico ilícito de armas en la región.

5. La contribución del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo (UN-LiREC)

Para hacer frente a una problemática multidimensional y compleja como la de la producción y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras en el mundo, que está asociada a un conjunto de fenómenos que amenazan la paz y la seguridad internacionales, resulta indispensable la articulación de los esfuerzos regionales, subregionales y locales en una suerte de cadena de iniciativas, medidas, acuerdos de cooperación e intercambio, así como de homogeneización de legislaciones, prácticas, controles aduanales y registro de armamento y sus rutas de comercialización. Esta es una de las razones que dieron vida a centros regionales de las Naciones Unidas para estudiar y fomentar la paz, el desarme y el desarrollo, como el UN-LiREC.

Los esfuerzos emprendidos en el hemisferio americano a través de mecanismos regionales como el Grupo de Río, el Mercado Común del Sur, el Sistema de Integración Centroamericana, la CARICOM, o mediante organismos internacionales y regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Centro Regional de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme con sede en Lima, resultan fundamentales para incidir en el fortalecimiento y eficiencia de la cooperación internacional en el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, así como en el diseño de marcos institucionales y jurídicos internacionales en la materia.

El UN-LiREC fue establecido en 1987, por medio de la resolución A/41/60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y como parte de los esfuerzos emprendidos por el Departamento de Desarme de la Organización, que

establece diversos compromisos con la paz y el desarme mundial. Centros similares se establecieron en Lomé, Togo, en 1986 y en Katmandú, Nepal, en 1988 con el objetivo de promover las iniciativas para la paz y el desarme regional y reflejar las características y circunstancias de cada región.

Los centros regionales de las Naciones Unidas colaboran con los gobiernos y las oficinas y agencias de la Organización para asistir en la investigación y el diseño de proyectos de desarme y desarrollo, en el ámbito gubernamental, de la opinión pública y de la industria. Los tres centros trabajan a partir de contribuciones voluntarias de los Estados miembros y de otras entidades.

El centro regional de Lima funcionó desde 1987, por casi un decenio, y después de un breve periodo de inactividad, la reforma de las Naciones Unidas le proporcionó un nuevo ímpetu y la oportunidad de restablecer sus actividades con una visión revitalizada de su mandato y objetivos. Su labor se dirige a proporcionar a las personas con capacidad de decisión en la región, un análisis sobre situaciones en que los cambios de políticas puedan mejorar las condiciones de vida y estimular el desarrollo.

El centro regional se guía por tres principios básicos: identificar las necesidades de seguridad en la región, evitar la duplicidad de actividades con aquellas de otras instituciones y entidades, y buscar asociaciones con otros sectores de la ONU, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones subregionales, regionales y mundiales, institutos de investigación y expertos de la sociedad civil.

Como ya se ha mencionado, los conflictos regionales suponen una creciente amenaza a la paz y la seguridad por lo que las soluciones a nivel regional han tenido que ser prioritizadas mediante el incremento del diálogo sobre temas cruciales de desarme, seguridad y desarrollo, distinguiendo las particularidades de las respectivas regiones y subregiones.

En opinión del actual director del centro regional de Lima, Pericles Gasparini Alves, la seguridad global es hoy, más que nunca, un producto de la relación entre seguridad regional y subregional. Por ello, una nueva visión para hacer frente a los desafíos a la seguridad en una región como América Latina y el Caribe debe forjarse con especial énfasis en la consideración de los aspectos de desarrollo social y económico, de la paz y el desarme.⁹²

La labor del centro regional busca ser una plataforma de trabajo comparativo de experiencias en materia de desarme y desarrollo, mediante la promoción de la retroalimentación transregional y el fomento de la capacitación regional basada en la identificación de sinergias con las instituciones que tienen papel similar en el fomento de una paz sostenible.

El UN-LiREC tiene como objetivos principales servir como puente entre las actividades de desarme y desarrollo en la región y las que se llevan a cabo en la sede de las Naciones Unidas, facilitar la transformación de ideas en medidas factibles y prácticas para la paz, el desarme y el desarrollo social y económico

⁹² Gasparini, Alves, Pericles y Dalana Belinda Chipollone Ed. *Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: an Action-Oriented Agenda*, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, p. 7.

de la región, aprovechar la naturaleza de la ONU como entidad política neutral para reclutar recursos humanos, materiales y financieros que permitan asistir a los actores regionales en la construcción *in situ* de capacidades para manejar los asuntos de seguridad y desarrollo en América Latina y el Caribe.

Las actividades del UN-LiREC buscan contribuir con los esfuerzos de otros grupos involucrados en asuntos de seguridad, con miras a entregar recomendaciones útiles a los gobiernos, instituciones e individuos en la región, que permitan aprovechar los dividendos del desarme en beneficio del desarrollo. La labor del centro regional abarca 33 países de la región y participan periódicamente países como España, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos.

Como parte de las actividades promovidas por el UN-LiREC destacan la realización de seminarios, conferencias, charlas, talleres, elaboración de bases de datos sobre desarme, promoción y destrucción de armas, y organización de paneles parlamentarios para promover la ratificación de instrumentos internacionales en la materia.

El UN-LiREC constituye una instancia que permite que a nivel regional y subregional puedan intercambiarse experiencias, capacitar a los funcionarios y policías encargados de diseñar y ejecutar políticas de desarme que deriven en un mejor desarrollo. Mediante la discusión acerca de los diversos ámbitos del desarme y el desarrollo, con una óptica integral, se logra incrementar la cooperación en la lucha en favor del desarme. Igualmente, la labor de

concientización y difusión de la educación para la paz y el desarme en la región es de vital importancia para los objetivos del Centro.

CONCLUSIONES

Las Naciones Unidas han señalado en diversos informes de expertos, resoluciones y estudios sobre armas pequeñas que la fabricación, transferencia y almacenamiento de estas armas son necesarios para la consecución de fines lícitos y legítimos, tales como el derecho a la legítima defensa individual o colectiva de los Estados, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de San Francisco.

Asimismo, la ONU ha reconocido que el proceso de desmoronamiento de las estructuras estatales en algunas regiones del mundo, tras el fin de la llamada guerra fría es un factor decisivo que contribuyó a facilitar el acceso ilegal a arsenales de armas pequeñas y ligeras por parte de grupos de liberación nacional, facciones político-militares, grupos en rebeldía o separatistas, insurgentes, guerrilleros, terroristas, narcotraficantes y miembros de la delincuencia organizada.

Las Naciones Unidas reconocen que, pese a que dichos arsenales de armas estaban en poder de autoridades gubernamentales legítimas, y a que en la mayoría de esos Estados existen leyes sobre la materia, la fragmentación de la estructura estatal y el problema resultante de la falta de autoridad han dado lugar a una proliferación incontrolada de armas pequeñas y ligeras en el mundo.

Hoy en día, un gran número de Estados reglamenta la fabricación y transferencia de armas pequeñas y ligeras, reservándose el derecho a su fabricación y propiedad, así como la concesión de licencias para su posesión,

portación y comercialización. Las bases legales, jurídicas y administrativas de esos reglamentos varían según las diferentes tradiciones y situaciones en cada país. Sin embargo, las medidas que aplican algunos Estados no son adecuadas para prevenir el tráfico ilícito de las armas o su acumulación y transferencias excesivas y desestabilizadoras.

Existen también deficiencias en algunas leyes, reglamentos y mecanismos de concesión de licencias para hacer cumplir la ley, lo cual se ve agravado por la falta de capacidad y voluntad política de los Estados, así como por la insuficiente e ineficiente cooperación y coordinación en los planos nacional, bilateral, regional e internacional para llevar a cabo acciones efectivas frente a la problemática asociada con las armas y su tráfico ilícito.

En algunas regiones existen iniciativas para atacar este asunto; muchas de ellas no abordan, sin embargo, el carácter global de los problemas asociados con el tráfico de las armas, ni las cuestiones relativas a las redes de intermediarios, comerciantes, agentes financieros o transportistas, que crecientemente adquieren un carácter transnacional. En ciertas otras, además, no se ha logrado establecer normas y marcos regionales de cooperación debido a limitaciones políticas, financieras o de recursos tecnológicos o humanos adecuados.

Existe también oposición de varios Estados a poner en práctica medidas efectivas para controlar el tráfico ilícito. Una de las causas la constituye el hecho de que el comercio de armas representa un negocio global de altos rendimientos económicos y políticos. Frente a esta cuestión, la comunidad

internacional enfrenta el reto de desarrollar los incentivos negativos y positivos que permitan que los distintos Estados encuentren en la cooperación más beneficios y menores costos que los que representa el problema global y multidimensional relacionado con las armas y evitar, así, que los Estados se comporten como *gorrones* que sólo actúan en su propio beneficio o en el de las compañías productoras de armas, fuentes importantes de impuestos y de cooperación a las campañas de los políticos.

Es por ello que, aunado al marco internacional desarrollado por las Naciones Unidas, que resulta indispensable, es preciso también que exista cooperación regional y multilateral para abordar, en forma eficiente, el problema y sus implicaciones en la seguridad colectiva, pues en espacios de cooperación regional se pueden medir con más precisión los beneficios de la cooperación, en la medida que las ventajas de la acción colectiva se distribuyen con más claridad y entre menos participantes.

Instrumentos como la Convención Interamericana (CIFTA), único mecanismo internacional regional jurídicamente vinculante, sientan un precedente en el ámbito multilateral y global respecto a los esfuerzos que pueden emprenderse para combatir este flagelo.

La CIFTA sirvió de modelo a otro instrumento internacional, el “Protocolo de Armas”, que junto con otros dos protocolos sobre la trata de mujeres y niños, y sobre el tráfico y transporte ilícitos de migrantes, fortalecen el marco internacional en materia de combate a la delincuencia organizada en el mundo, incluidas las acciones relacionadas con el tráfico de armas pequeñas y ligeras.

El desarrollo, cumplimiento y fortalecimiento de otros instrumentos, acuerdos, arreglos regionales, mecanismos de cooperación y acción colectiva, y de vigilancia para su cumplimiento, como los que se han mencionado en este trabajo, constituyen un importante referente para la comunidad internacional en materia de codificación y fortalecimiento de la cooperación internacional.

No basta, sin embargo, con diseñar mecanismos, acuerdos o instrumentos jurídicos pues sin Estados capaces de respetar y hacer cumplir sus disposiciones, resultan minimizados tales esfuerzos. Es necesario que la comunidad internacional fortalezca las instancias de cooperación, diálogo y negociación a fin de generar incentivos efectivos para hacer que la renuencia de los Estados a cumplir, cooperar y aplicar medidas acordadas, resulte más costosa que la colaboración.

Los foros internacionales representativos como las Naciones Unidas constituyen un espacio de negociación que debe ser reformado y fortalecido a fin de hacer frente, en forma efectiva, a los retos que trae consigo la llamada globalización, incluido el diseño de la arquitectura de la seguridad internacional.

Por otra parte, no debe perderse de vista que la dinámica de diálogo, negociación y cooperación que tiene lugar en el seno de los organismos y mecanismos regionales, tales como la OSCE, la OCDE, la OEA, la Unión Europea, la Unión Africana, la SADAC, la ECOWAS y otros, puede contribuir a acelerar y fortalecer el proceso de consolidación institucional de carácter multilateral y el diseño de mecanismos coercitivos efectivos. Lo

anterior, en virtud de que el intercambio entre países de una misma región, con retos y problemas similares, hace más plausible alcanzar consensos y desarrollar esquemas y mecanismos de cooperación en campos como el aduanero, judicial, técnico, institucional, entre otros.

Debido a los cambios suscitados en el orden mundial, así como al paulatino desmoronamiento de la arquitectura de seguridad de la guerra fría, la comunidad internacional enfrenta la imperiosa necesidad de redefinir sus concepciones de seguridad y desarrollo y, en consecuencia, de desarrollar medidas de prevención y cooperación que permitan lograr un mundo abierto, seguro y con desarrollo para todos los países.

Las conclusiones tentativas a las que se puede llegar después de observar el largo proceso de edificación de normas para reglamentar la fabricación y combatir el tráfico ilícito de las armas pequeñas y ligeras son que en este ámbito, como en muchos otros del orden internacional, no existe un sistema de incentivos eficiente para garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. En la medida que nos enfrentamos esencialmente a la construcción de mecanismos de coordinación y de cooperación derivada del intercambio, se trata de un orden que requiere de incentivos positivos para lograr la acción colectiva. Pero en realidad lo que ocurre es que en general es mejor retribuida la no cooperación, tanto para los vendedores como para los compradores de armas, que la cooperación.

Incluso cuando se observa que los problemas derivados del tráfico ilícito de armas afecta de manera directa a los Estados productores —la mayoría de

ellos países desarrollados y democráticos— como es el caso de los Estados Unidos, incluyendo los efectos de fenómenos como el crimen organizado, la delincuencia común o el terrorismo, también existen incentivos para seguir produciendo armas en la medida en que hay una demanda considerable y existen intereses geopolíticos y geoeconómicos que llevan a apoyar con armas situaciones de conflicto en Estados inestables o con poca capacidad de control sobre las armas que compran o que las usan para distintos fines. Hoy es claro que el combate al terrorismo que encabezan los Estados Unidos, se hace con un mayor número de armas.

Existe, además, toda la producción clandestina —tal vez el 35% del mercado— que circula gracias a la debilidad de muchos Estados para evitarla y debido a que no existe una fuerza internacional aceptada para controlarla. Los acuerdos internacionales poco pueden hacer para frenar esta producción, mientras no exista un sistema de incentivos positivos y negativos que fuerce la cooperación de los involucrados.

El papel de los Estados Unidos en este asunto es, no podría ser de otra forma, especialmente relevante. Mientras el comercio legal de armas dentro de la gran potencia tenga controles tan laxos, la disponibilidad de armas en el mundo será grande. Los Estados Unidos son el principal productor y comerciante de armas y, dentro de sus fronteras, el mercado prácticamente no tiene restricciones. Esta situación representa un típico caso de lo que Tsebelis llama “juegos anidados” en el que a pesar de que formalmente los Estados Unidos han declarado la guerra al narcotráfico, al crimen organizado y al terrorismo no establecen controles al comercio de armas debido, entre otras

cosas, a la presión que ejercen grupos de negociación y cabildeo como la Asociación Nacional del Rifle, la cual tiene gran poder a causa de que con sus recursos financia campañas de legisladores y apoya candidaturas presidenciales y figuras que prometen mantener sus privilegios.

De acuerdo con el esquema de este trabajo, los Estados Unidos se comportan como el principal *gorrón* del sistema mundial, pues pretende conseguir los beneficios de la acción colectiva sin cooperar. En otros términos, la conducta maximizadora de los Estados Unidos se fundamenta en su superioridad militar y económica que le permite imponer reglas al resto de la comunidad internacional en su propio beneficio, tal como los bandidos estacionarios fundadores de las autocracias del planteamiento de Olson. El principal obstáculo que enfrenta hoy la construcción de un orden mundial más consensual y, por lo tanto, más eficiente en términos distributivos, radica en que la organización con ventaja comparativa en la violencia de la gran potencia aparentemente no tiene competidores claros. Sin embargo, en la medida en que se reproduzcan las amenazas descentralizadas a la seguridad norteamericana, ya sea en forma de terrorismo o en forma de delincuencia organizada incontrolada, la necesidad de cooperación de los Estados Unidos tenderá a aumentar, lo que abre una esperanza para la construcción de un orden mundial menos dominado de manera hegemónica por la fuerza norteamericana.

Por otro lado, las Naciones Unidas y los distintos organismos internacionales se enfrentan a un enorme conjunto de restricciones para impulsar la construcción de un orden mundial eficaz. Sin capacidad propia de coerción,

su fuerza radica en el acuerdo entre las partes, pero si la mayoría de los Estados tiene enormes deficiencias para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, por sus propias debilidades institucionales, y otros están envueltos en conflictos que requieren armas, entonces se puede entender la dificultad de la tarea de establecer reglamentaciones y controles eficaces para este mercado.

El desarrollo de instituciones sólidas y eficaces para controlar la fabricación y combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras enfrenta los problemas generales del orden internacional: debilidad de los mecanismos de coerción y un sistema de incentivos que premia ampliamente el comportamiento egoísta de los *gorrones*: aquellos que puede sacar provecho de su desobediencia a las reglas sin que esto tenga costos evidentes. Además, la posibilidad de generar reglas aceptadas por todos los actores tiene el obstáculo de que el interés colectivo no coincide con los intereses particulares de los fabricantes y los consumidores de armas, o con el de los políticos que se benefician de ellos. Tanto los Estados Unidos como los países de la Unión Europea tienen mercados importantes de armas que, aunque no sean ilícitos, nutren al tráfico ilegal. Sin embargo, el interés de los productores frena la posibilidad de poner reglas más eficaces para la producción y el comercio.

A pesar de todas las limitaciones del esquema de cooperación internacional, se puede avanzar para poner coto a este comercio letal. Como he señalado, la cooperación regional ha resultado relativamente eficaz a la hora de llegar a acuerdos y de fijar reglas que después pueden trasladarse a los organismos mundiales. La CIFTA es un buen ejemplo, a pesar de que en América Latina siguen circulando armas ilícitas para nutrir al narcotráfico, los grupos

paramilitares, las guerrillas o la delincuencia organizada, que debilitan a los Estados e impiden la construcción de órdenes legales y democráticos en la región.

Finalmente, es importante considerar que a pesar de que no se pueden sacar conclusiones optimistas sobre la posibilidad de que exista en el corto plazo un orden mundial basado en el multilateralismo y no en la hegemonía de la única superpotencia, el caso de las armas pequeñas y ligeras ilustra el hecho de que, con todas sus limitaciones, los procesos de negociación regionales e internacionales dentro del sistema de Naciones Unidas pueden ir construyendo de manera progresiva, con avances y retrocesos, las reglas capaces de convertirse en un sistema de restricciones frente a fenómenos que ponen en peligro la seguridad mundial y afectan la vida de las personas. Se trata de un largo y escabroso camino pero, por lo pronto parece ser la ruta a transitar.

BIBLIOGRAFÍA

Bolduc, Kim (2000), "El Centro Regional de la ONU en Lima" *Informe de Actividades 1999-2000: Impulsando Iniciativas de seguridad y desarrollo*, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú.

Boutros-Ghali, Boutros (1992), *Un Programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas.

British American Security Information Council (1998), *Small Arms and Light Weapons: an Issue for the OSCE?*, Londres, BASIC.

Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (2000), *Informe de Actividades. Impulsando Iniciativas de Seguridad y Desarrollo 1999-2000*, Lima, UN-LiREC.

Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (2002), *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, "Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, Lima, UNLi-REC.

Dhanapala, Jayantha (2000), "Prólogo", *Informe de Actividades 1999-2000: Impulsando Iniciativas de seguridad y desarrollo*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Di Chiaro III, Joseph (1998), *Reasonable Measures: addressing the excessive accumulation and unlawful use of small arms. A background paper prepared for the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Bonn, Bonn International Center for Conversion (BICC).

Gamba, Virginia. Ed. (2000), *Governing Arms: The Southern African Experience*, Pretoria, Institute for Security Studies.

Gasparini Alves, Pericles (2001), "Prefacio", *Breviario de Políticas de América Latina y el Caribe*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Gasparini Alves, Pericles y Daiana Belinda Chipollone Ed. (1998), *Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: an Action-Oriented Agenda*, Nueva York, Naciones Unidas.

Godnick, William (2002), "Tackling the Illicit trade in small arms and light weapons", The Organization of American States and the UN Conference on the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, Londres, British American Security Information Council,- International Alert - Saferworld - Ploughshares - Fundación Arias.

Godnick, William (2002), *Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, Londres, BASIC, International Alert y Saferworld.

Graduate Institute of International Studies (2001), *Small Arms Survey 2001*, Londres, Oxford University Press.

_____ (2002), *Small Arms Survey 2002*, Londres, Oxford University Press.

Greene, Owen & Peter Batchelor (2000), *Information Exchange and Transparency : Key elements of an international programme on small arms* Briefing 9, Washington, BASIC-International Alert-Saferworld.

Holmberg, Björn (2001), "Prólogo", *Breviario de Políticas de América Latina y el Caribe*, Lima, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe,.

Kamal, Nazir (2002), "Prólogo", *Perspectivas Regionales de América Latina y el Caribe*, Lima, Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Kapuscinski, Ryszard (2002), "La fragilidad del mundo", entrevista en *Letras Libres*, no. 43, año IV, julio.

Mendoza Sánchez, Juan Carlos, "La Seguridad Hemisférica en las relaciones Estados Unidos-América Latina: hacia una nueva era en la cooperación interamericana" en Rosas, María Cristina comp. (2003), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa.

Naciones Unidas (1995), Informe del Secretario General "Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección, (A/50/405), Nueva York, 5 de septiembre.

Naciones Unidas (1997), Nota del Secretario General, Tema 71 b) del programa provisional, Desarme General y Completo, (A/52/298), Nueva York, 27 de agosto.

Naciones Unidas (1998), "Estudio Internacional sobre el Control de las Armas de Fuego" (ISBN 92-1-330163-4), Nueva York.

Naciones Unidas (1998), "Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus partes y componentes y municiones. Iniciativas internacionales en curso relacionadas con la elaboración de un instrumento jurídico internacional contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones" (A/AC.254/7), Nueva York, 10 de diciembre.

Naciones Unidas (1998), Informe del Secretario General, tema 72 m) del 53 periodo de sesiones de la Asamblea General, Desarme General y completo, (A/53/169), Nueva York, 7 de julio.

Naciones Unidas (1998), Informe del Secretario General "Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recogida" (A/53/207), Nueva York, 31 de julio.

Naciones Unidas (1998), Estudio Internacional sobre el control de las armas de fuego, Nueva York.

Naciones Unidas (1999), Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/1999/28), Nueva York, 24 de septiembre.

Naciones Unidas (1999), Informe del Secretario General "Armas Pequeñas" (A/754/404), Nueva York, 24 de septiembre.

Naciones Unidas (1999), Nota del Secretario General. Desarme General y completo. "Armas Pequeñas", (A/54/160), Nueva York, 6 de julio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Naciones Unidas (2000), "Carta de fecha 8 de diciembre de 2000 dirigida al Presidente del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en todos sus Aspectos por el Presidente de la Reunión Preparatoria Regional de los Estados de América Latina y el Caribe" (A/CONF.192/PC/19), Nueva York, 19 de diciembre.

Naciones Unidas (2000), Informe del Secretario General. "Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas" (A/55/323), Nueva York, 25 de agosto.

Naciones Unidas (2000), Informe del Secretario General. "Armas Pequeñas" (A/55/189), Nueva York, 7 de agosto.

Naciones Unidas (2000), Nota verbal de fecha 1º de marzo de 2000 de la Misión Permanente de Francia ante las Naciones Unidas y nota verbal de fecha 2 de marzo de 2000 de la Misión Permanente de Observación de Suiza ante las Naciones Unidas por las que se transmite el documento de reflexión titulado "Contribución a la ejecución de un plan de acción internacional para la Conferencia de 2001: marcado, identificación y fiscalización de las armas pequeñas y ligeras", (A/CONF.192/PC/7), Nueva York, 17 de marzo.

Naciones Unidas (2001), "Resolución aprobada por la Asamblea General, *Protocolo contra la fabricación y el Tráfico Ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones* que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" (A/RES/55/255), Nueva York, 8 de junio.

Naciones Unidas (2001), "Proyecto de Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos" (A/CONF.192/L.6), Nueva York, 19 de julio.

Naciones Unidas (2001), "Nota del Secretario General. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos" (A/CONF.192/2), Nueva York, 11 de mayo.

Naciones Unidas (2001), Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2001/21), Nueva York, 4 de septiembre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Naciones Unidas (2001), Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2002/30), Nueva York, 31 de octubre.

Naciones Unidas (2001), "Proyecto revisado de Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos". Documento de trabajo presentado por el presidente de la Conferencia" (A/CONF.192/L.5/Rev.1), Nueva York, 20 de julio.

Naciones Unidas (2001), "Informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre la labor de sus periodos de sesiones primero a 11° y Adición" (A/55/383/Add.2), Nueva York, 20 de marzo.

Naciones Unidas (2001), Informe del Secretario General "Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras", (A/56/150), Nueva York.

Naciones Unidas (2001), Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, (A/CONF.192/15), Nueva York, 20 de julio.

Naciones Unidas (2001), Resolución aprobada por la Asamblea General 55/255 "Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" (A/RES/55/255), Nueva York, 8 de junio.

Naciones Unidas (2002), Informe del Secretario General. "Armas Pequeñas" (S/2002/1053), Nueva York, 20 de septiembre.

Naciones Unidas (2002), Informe del Secretario General. "Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos" (A/57/160), Nueva York, 2 de julio.

Naciones Unidas (2002), Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2002/30), Nueva York, 31 de octubre.

North, Douglas C. (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.

Nye, Joseph (2002), *The paradox of American power, why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford, Oxford University Press.

_____ (1991), *Institutions, institutional change and economic performance. Political Economy of Institutions and Decisions*, Nueva York, Cambridge University Press.

Olson, Marcur (2000), *Power and Prosperity*, Nueva York, Basic Books.

Organización de los Estados Americanos (2003), *Proyecto de Recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad*. Proyecto presentado por la Secretaría Pro Tempore durante la Primera Reunión Extraordinaria del Comité Consultivo. (CIFTA/CC/doc. 2/02 rev. 1, 12 de febrero 2003).

Powell, Walter y Paul J. Dimaggio comp. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México.

Romero, Jorge Javier, "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en Powell, Walter y Paul Dimaggio comp. (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rosas, María Cristina, "¿Existe la seguridad hemisférica?". en Rosas, María Cristina comp. (2003), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa.

Safer Africa (2002), *Practitioner Guide to SALW. Initiatives relevant to Africa*, Pretoria, Safer Africa.

Schweers Cook, Karen y Margaret Levi (1990), *The limits of Rationality*, Chicago The University of Chicago Press.

Yopo, Boris H. (2000), "Hemispheric Security: Toward the Twenty-First Century", en Domínguez, Jorge I. (editor), *The Future of Inter-American Relations*, New York, Routledge.

TESIS CON
TALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**