

## **Resumen**

### **Ejecución del Programa de Acción de las Naciones Unidas en relación con las armas pequeñas y ligeras: Análisis de los informes presentados por los Estados en 2003**

Elli Kytömäki  
y  
Valerie Yankey-Wayne

UNIDIR  
Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme  
Ginebra, Suiza



## AGRADECIMIENTO

El presente informe es producto de una iniciativa emprendida conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNDDA) en colaboración con el proyecto *Estudio sobre las armas pequeñas (Small Arms Survey)* como parte de un proyecto titulado "Desarrollo de la capacidad para la presentación de informes relativos al Programa de Acción de las Naciones Unidas en relación con las armas pequeñas". Varios gobiernos, organizaciones y personas contribuyeron a este esfuerzo con apoyo financiero, asesoramiento y estímulo.

En primer lugar damos las gracias a los gobiernos de Noruega, Suiza y el Reino Unido por el apoyo financiero que hizo posible este proyecto. Agradecemos asimismo a todos aquellos que con su apoyo moral e intelectual contribuyeron a la realización de este estudio.

El aliento y la orientación brindados por Patricia Lewis (Directora del UNIDIR) y Christophe Carle (Director Adjunto del UNIDIR) resultaron invaluable durante todo el proceso. También en el UNIDIR deseamos agradecer a Nicolas Gérard y Steve Tulliu sus aportaciones a este trabajo, y a Anita Blétry la producción de éste. Los auxiliares de investigación Antonino Adamo y Anne Marrillet prestaron una valiosa ayuda en la recopilación de información y la comprobación de los datos, en tanto que Kerry Maze leyó y editó hábilmente el manuscrito mejorándolo considerablemente.

El equipo del PNUD expresa su profundo reconocimiento a Mikiko Sawanishi y Martin Nordsveen por su asistencia y las útiles observaciones que hicieron durante todo el proceso.

Vaya también un agradecimiento especial al proyecto *Estudio sobre las armas pequeñas (Small Arms Survey)* por su asistencia técnica en el análisis de los informes y la revisión de varias secciones del borrador. Agradecemos en particular la contribución de Christina Wille, Peter Batchelor, Glenn McDonald, Aaron Karp y Anna Khakee.

Quedamos muy agradecidos a todas las personas que participaron en el proceso. En nosotros recae exclusivamente la responsabilidad por los eventuales errores de interpretación o de hecho.

## RESUMEN

*Deseo fervientemente que los Estados aprovechen al máximo los resultados del presente análisis para fortalecer su adhesión a la presentación de informes sobre la aplicación del Programa de Acción y que tomen medidas concretas para reforzar los esfuerzos nacionales, regionales y mundiales encaminados a controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.*

**Dr. Kuniko INOBUCHI**

Embajador, Representante Permanente del Japón ante la Conferencia de Desarme (2002-2004), Presidente de la Primera Reunión Bienal de los Estados para examinar la ejecución del Programa de Acción, julio de 2003.

## INTRODUCCIÓN

El Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos marcó un hito en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Los Estados convinieron en una amplia gama de compromisos comunes y establecieron un proceso de seguimiento que alienta a todos los países a intercambiar información sobre los progresos alcanzados.

En 2003, 103 de los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas enviaron informes nacionales sobre la aplicación del Programa de Acción al Secretario General de las Naciones Unidas por conducto del Departamento de Asuntos de Desarme y los presentaron en la Primera Reunión Bienal de los Estados. Los informes varían mucho en longitud, grado de detalle y temas que abarcan. En tanto que varios Estados sólo presentaron cartas breves en las que reiteraban su apoyo al Programa de Acción, otros trataron de abarcar casi todos los aspectos del Programa. El formato de algunos informes permitió determinar que el material de asistencia para la presentación de informes que había sido elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el

Departamento de Asuntos de Desarme y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), en cooperación con el Estudio sobre Armas Pequeñas, así como el modelo preparado por los Estados Unidos, habían sido útiles para ayudar a los Estados Miembros a preparar sus informes nacionales.

El presente estudio tiene por objeto complementar el proyecto más amplio del PNUD, el Departamento de Asuntos de Desarme y el UNIDIR titulado “Desarrollo de la capacidad de preparación de informes sobre la aplicación del Programa de Acción sobre armas pequeñas”, que proporciona directrices y una propuesta de modelo para la presentación de informes sobre las medidas de aplicación del Plan de Acción.

El objetivo del estudio es determinar el estado actual del cumplimiento del Programa de Acción por los Estados examinando las diversas iniciativas nacionales en marcha y también poner de relieve los aspectos positivos y las debilidades del proceso de presentación de informes. La índole variada de la información proporcionada en los informes nacionales dificulta la tarea de evaluar con claridad las políticas nacionales formuladas para dar cumplimiento al Programa de Acción. No obstante, el estudio ha de ayudar a individualizar esferas en que aún hay que avanzar y podría servir para orientar la creación de capacidad y los esfuerzos de capacitación de los Estados encaminados a anular la amenaza de las armas pequeñas y ligeras. Además, podría proporcionar a los Estados y a las organizaciones internacionales la información necesaria para adaptar la asistencia a los casos particulares.

## **RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA EN LOS INFORMES NACIONALES**

De los 103 países que presentaron informes nacionales en 2003, aproximadamente:

- El 79% menciona a organismos nacionales de coordinación o centros de contacto nacionales en alguna medida;
- El 90% hace referencia a la legislación nacional relativa al control de las armas pequeñas a escala nacional;

- El 87% analiza en alguna medida los controles de importación, exportación y transferencia;
- El 50% se refiere a la legislación existente en materia de intermediación de armas o describe las penas aplicables a las actividades ilícitas de intermediación de armas;
- El 78% menciona algunos aspectos del mercado y rastreo de armas;
- El 75% se refiere a la recogida y destrucción de armas;
- El 71% se refiere a la gestión y la seguridad de los arsenales;
- El 41% se refiere a los excedentes de armas como tema separado de la gestión y la seguridad de los arsenales;
- El 57% se refiere a las actividades encaminadas a que el público tenga conciencia del problema;
- El 35% analiza los programas de desarme, desmovilización y reinserción, ya sea directa o indirectamente, describiendo actividades de proyectos relativos a programas de ese tipo;
- El 9% se refiere a las necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados.

De lo que antecede se desprende que los controles de exportación, importación y tránsito y la legislación nacional fueron los temas del Programa de Acción a los que se hizo referencia más frecuentemente. Los menos mencionados fueron los relacionados con las necesidades de los niños afectados por los conflictos armados, los esfuerzos de desarme, desmovilización y reinserción, los excedentes de existencias de los gobiernos, y la intermediación de armas. Cabe destacar que cuestiones tales como el desarme, la desmovilización y la reintegración y la atención de las necesidades de los niños afectados por los conflictos armados no son aplicables a la elaboración de los programas nacionales de muchos Estados.

Además, hacer referencia a diversos temas no significa forzosamente que el Programa de Acción se esté aplicando eficazmente. Sin embargo, la índole de las referencias que figuran en los informes puede muy bien indicar qué aspectos se consideran más importantes, cuáles han recibido la mayor atención y cuáles se consideran los más problemáticos. En general, se ponen de relieve mucho más los aspectos positivos de las prácticas nacionales que los problemas con que se ha tropezado.

## **APLICACIÓN A NIVEL NACIONAL**

Con respecto a los centros de contacto nacionales y a los organismos nacionales de coordinación, algunos países, especialmente en el África al sur del Sáhara, en gran medida han amalgamado las diversas funciones en una sola institución. Esta medida puede servir para lograr la coordinación de esfuerzos entre las actividades entre Estados y dentro de los Estados en la lucha contra el tráfico ilícito y la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Los departamentos gubernamentales más citados en las actividades de los centros de contacto nacionales y los organismos nacionales de coordinación son la policía nacional y los ministerios de relaciones exteriores, defensa, interior y seguridad pública.

El Programa de Acción no contiene ningún compromiso concreto de mantener o fortalecer las reglamentaciones nacionales que regulan la posesión de armas pequeñas y ligeras por los civiles. No obstante, alrededor de 70 países proporcionan información sobre el uso y comercio de armas pequeñas y ligeras de los civiles.

Aunque varios informes se refieren concretamente a la legislación nacional sobre la exportación e importación de armas pequeñas y ligeras y a la autoridad encargada de expedir licencias, no hay muchos detalles respecto de las licencias de exportación e importación ni sobre los certificados de los usuarios finales y de transporte. Las medidas nacionales relativas al tránsito, la transferencia y la transferencia subsiguiente de armas pequeñas y ligeras recibieron escasa atención de los Estados. Aunque varios de ellos hicieron referencia a las tareas de marcado, registro y rastreo, la información proporcionada en los informes hace pensar que hay una falta de aplicación efectiva en esa esfera. El problema común, individualizado particularmente por los países en desarrollo, lo constituye la existencia de productores artesanales clandestinos que fabrican armas caseras carentes de marcas.

Desde 2001 se han aplicado en varios países programas de recogida y destrucción de armas y de desarme, desmovilización y inserción, particularmente en Europa oriental y sudoriental, el Pacífico, América del Sur y África al sur del Sáhara. En cambio, en sus informes nacionales los Estados apenas hacen referencia a satisfacer las necesidades de los niños afectados por los conflictos armados. Solamente cinco Estados definen

proyectos que reciben financiación para resolver ese problema, en tanto que solamente cuatro se declaran afectados por el problema.

En tanto que algunos países en desarrollo encaran correctamente la cuestión de la gestión eficaz y fiable de los arsenales, las referencias a este tema, especialmente por los Estados más afectados, eran vagas. En general, las referencias a las medidas nacionales que regulan los excedentes gubernamentales de existencias de armas eran ambiguas.

En los informes nacionales de 2003, varios países señalaron la necesidad de asistencia financiera y técnica, especialmente para reducir la producción de armas ilícitas, elaborar programas de toma de conciencia del público y aumentar la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, así como para programas de almacenamiento de armas en condiciones de seguridad y de destrucción de armas.

## **APLICACIÓN EN EL PLANO REGIONAL Y MUNDIAL**

Cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de desarrollar perspectivas regionales y mundiales para combatir el comercio ilícito de armas pequeñas. Los mecanismos pertinentes están surgiendo con lentitud. Los Estados establecen y fortalecen la cooperación y la asociación a todos los niveles con organizaciones regionales e internacionales, así como con la sociedad civil.

Aunque varios acuerdos e instrumentos regionales sobre las armas pequeñas y ligeras no han ido más allá de la etapa declaratoria, la mayoría de los Estados ha manifestado su adhesión a esos instrumentos. En el marco de acuerdos regionales o bilaterales se han emprendido actividades en relación con la cooperación transfronteriza de las aduanas y la creación de redes para compartir información entre los organismos encargados de cumplir la ley y los encargados del control de fronteras y de aduanas.

Sobre la base de la información proporcionada en los informes nacionales de 2003, varios de los países más gravemente afectados por los problemas de las armas pequeñas y ligeras han recibido al parecer asistencia financiera y técnica de organizaciones no gubernamentales internacionales, las Naciones Unidas, instituciones financieras y países donantes. La atención y la asistencia se han canalizado, en particular, hacia

las políticas relacionadas con cuatro cuestiones principales: 1) recogida de armas y desarme, desmovilización y reinserción; 2) gestión y seguridad de los arsenales; 3) cooperación transfronteriza entre las aduanas y creación de redes para compartir información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de control de aduanas y fronteras, y 4) creación de capacidad e investigación. Las esferas a las que se ha prestado la menor proporción de asistencia han sido las de legislación, organismos nacionales de coordinación y transparencia.

## **CONCLUSIONES**

A pesar de algunas deficiencias, muchos países están haciendo notables progresos en la aplicación del Programa de Acción. Hay datos positivos, especialmente respecto del examen de leyes y procedimientos administrativos sobre las armas pequeñas y ligeras, la reunión y recogida de armas y los programas encaminados a despertar la conciencia del público respecto del problema. Los progresos relativos alcanzados en la aplicación del Programa de Acción en un período de apenas dos años probablemente alienten a otros Estados a fortalecer sus esfuerzos a ese respecto y a presentar informes sobre las medidas adoptadas.

Por lo tanto, los informes nacionales son un instrumento importantísimo para promover la aplicación eficaz del Programa de Acción. Los informes nacionales no sólo promueven el intercambio de información entre Estados y dan a conocer el grado de cumplimiento de sus obligaciones, sino que también alientan a los Estados a seguir adoptando medidas para reducir la amenaza de las armas pequeñas y otras cuestiones análogas.

## **RECOMENDACIONES**

### **Recomendaciones sobre el proceso de preparación de informes en general**

- Se alienta a todos los Estados a que presenten informes nacionales anuales, tratando de que el proceso de presentación de informes sea coherente.

- Se alienta a todos los Estados a que aumenten la calidad de sus informes, por ejemplo, detallando los problemas particulares de su país, la necesidad de asistencia o de capacidad especial y las posibilidades de prestar ayuda en determinadas esferas.
- Se alienta a todos los Estados a que en sus informes nacionales que han de presentar a la Conferencia de Examen de 2006 incluyan una sección sobre lo que piensan respecto del futuro, es decir, lo que esperan del Programa de Acción y los temas en que los países desean concentrarse en el futuro.
- Los Estados podrían considerar la posibilidad de armonizar la preparación de informes respecto del Programa de Acción con otros mecanismos apropiados de presentación de informes en el plano regional (por ejemplo, la Declaración de Nairobi).
- Si no resulta viable obtener la armonización mencionada anteriormente, los Estados podrían considerar la posibilidad de agregar a sus informes la información sobre iniciativas y temas en materia de armas pequeñas que hubieran presentado a otros órganos el mismo año. Por ejemplo, algunos Estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) presentaron como anexo a sus informes nacionales sobre el Programa de Acción material sobre la gestión y la seguridad de los arsenales presentado en el marco de la OSCE.

## **RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS DIVERSOS TEMAS**

### **Recomendaciones sobre centros de contacto nacionales y los organismos nacionales de coordinación**

- Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían considerar la posibilidad de dar detalles sobre sus centros de contacto nacionales al registro del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, que sirve de centro de coordinación para los Estados;
- Los Estados, particularmente en los países en desarrollo y afectados, podrían considerar la posibilidad de asignar una partida de su presupuesto a la labor del organismo nacional de coordinación, ya que ello supone la participación del gobierno e indica un grado de compromiso.

#### Recomendaciones sobre procedimientos legislativos y administrativos en relación con las armas pequeñas y ligeras

- Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían considerar la posibilidad de proporcionar el texto de todas las leyes nacionales relacionadas con las armas pequeñas y ligeras al Departamento de Asuntos de Desarme para que éste lo haga público en su sitio web.
- Sería útil que los Estados consideraran la posibilidad de informar sobre sus reglamentos nacionales en materia de municiones y explosivos, que suelen ser parte integrante de sus programas de control de las armas pequeñas y ligeras.
- Los Estados también podrían considerar la posibilidad de proporcionar referencias claras a los métodos que usan para reglamentar el tránsito, las transferencias y las transferencias subsiguientes de armas pequeñas y ligeras a fin de evitar la desviación de armas a zonas bajo embargo, a entidades que no respetan los derechos humanos y a grupos delictivos.
- Se alienta a los Estados a que presenten informes sobre los progresos alcanzados en la creación de capacidad institucional en los organismos de ejecución. Por ejemplo, los Estados podían informar sobre las estrategias adoptadas para formar a personal encargado de hacer cumplir las leyes competente y capacitado en las cuestiones jurídicas indispensables para combatir el uso y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Esa información se podría aprovechar como material de referencia en relación con las prácticas óptimas y la experiencia recogida.

#### **Recomendaciones en torno a las exportaciones, importaciones y transferencias**

- Se alienta a todos los Estados a que presenten informes detallados, que podrán incluir lo siguiente:
  - tipos de certificados de usuarios finales que se exigen para la exportación de armas;
  - criterios para conceder licencias de exportación;
  - indicaciones de si el Estado produce o exporta armas pequeñas;
  - estadísticas generales sobre exportaciones e importaciones de armas pequeñas y ligeras.

Esa información se podría aprovechar como material de referencia en relación con las prácticas óptimas y la experiencia recogida;

- En los casos en que los Estados ya proporcionan datos sobre importación y exportación de armas pequeñas y ligeras a otro foro (por ejemplo, la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas sobre estadísticas del comercio exterior), se les alienta a que consideren la posibilidad de armonizar algunos aspectos de esta información con su informe nacional sobre la aplicación del Programa de Acción.

#### **Recomendación sobre marcado, registro y rastreo**

- Los Estados y las organizaciones nacionales que puedan hacerlo deberían considerar la posibilidad de proporcionar asistencia para la reunión de datos en la preparación de registros de armas, ya que muchos países dicen que en esas esferas es donde mayor necesidad tienen de creación de capacidad.

#### **Recomendaciones sobre las actividades de intermediación de armas**

- A modo de preparación para la Conferencia de Examen de 2006, sería útil desarrollar criterios comunes sobre reglamentos de intermediación, que podrían lograrse compartiendo información y experiencia sobre reglamentos de ese tipo reunidos del mayor número posible de países o regiones.
- Los Estados deberían considerar la posibilidad de presentar informes sobre los progresos alcanzados en la tarea de reglamentar a los intermediarios de armas mediante cambios en la legislación nacional o los reglamentos administrativos existentes. Por ejemplo, los Estados podrían informar sobre los progresos alcanzados en la definición de la intermediación lícita e ilícita, la cuestión de la jurisdicción extraterritorial, las penas apropiadas y los progresos alcanzados en la cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de armas pequeñas y ligeras.

#### **Recomendación sobre la recogida de armas**

- Sería útil que los informes sobre recogida de armas incluyeran una evaluación de si los programas del caso tienen debidamente en cuenta los contextos sociales, políticos, económicos y ambientales

que hacen que haya personas que quieren obtener o retener armas después de la terminación del conflicto.

#### **Recomendación sobre los programas de desarme, desmovilización y reinserción**

- Los Estados que salen de un conflicto deberían considerar la posibilidad de proporcionar indicaciones más precisas de la asistencia necesaria para las tareas de desarme, desmovilización y reinserción e individualizar las necesidades con la mayor precisión posible a fin de dar a los posibles donantes una idea concreta de lo que se necesita y de si ello está dentro de la capacidad de asistencia de dichos donantes.

#### **Recomendación sobre las necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados**

- Se alienta a los Estados a que informen concretamente sobre cómo han encarado la tarea de hacer frente a necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados, en particular en relación con la reunificación de la familia, la reinserción en la sociedad de los niños combatientes y su rehabilitación apropiada.

#### **Recomendación sobre gestión y seguridad de las existencias de armas**

- Se alienta a los Estados a que indiquen claramente si necesitan apoyo, y en caso afirmativo de qué tipo para el almacenamiento y la destrucción en condiciones de seguridad de existencias y excedentes gubernamentales. Esto ayudará a los Estados donantes y a las organizaciones internacionales a proporcionar la asistencia apropiada.

#### **Recomendaciones sobre los programas de toma de conciencia del público**

- Se alienta a los Estados a que den ejemplos de programas de tipo educacional, cívico o toma de conciencia que hayan iniciado para informar al público de los efectos negativos de la cultura de las armas de fuego y del uso indebido de éstas. Los Estados también

podrían informar sobre cómo han encarado los factores socioeconómicos que influyen en la demanda de armas pequeñas y ligeras ilícitas. Esa información se podría aprovechar como material de referencia en relación con las prácticas óptimas y la experiencia recogida.

### **Recomendaciones sobre iniciativas a nivel regional y mundial**

- Los Estados deberían considerar la posibilidad de proporcionar más detalles sobre la cooperación interregional e intrarregional en relación con las armas pequeñas y cuestiones conexas (por ejemplo, la delincuencia organizada o el terrorismo transnacional). Deberían citarse ventajas concretas tales como las siguientes:
  - acceso a expertos en armas pequeñas y ligeras de otras regiones;
  - aumento de la creación de redes y el intercambio de información de resultados de la cooperación transfronteriza;
  - movilización de recursos;
  - mayor armonización de las políticas y los programas.
- Los Estados deberían considerar la posibilidad de informar sobre los progresos alcanzados en la tarea de armonizar la legislación y las políticas sobre armas pequeñas y ligeras a nivel regional o subregional a fin de reducir el riesgo de desviaciones durante la transferencia de armas ligeras lícitas a través de las fronteras y ayudar a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Deberían promover y apoyar tales iniciativas las organizaciones internacionales pertinentes, los expertos, las instituciones financieras apropiadas, los donantes y las organizaciones internacionales y regionales en condiciones de hacerlo.
- Se alienta a los Estados a que informen de los progresos alcanzados en la incorporación de sus programas sobre armas pequeñas dentro de prioridades regionales tales como la erradicación de la pobreza, la reducción de la violencia armada, del terrorismo y de la delincuencia transnacional organizada. Esa información se podría aprovechar como material de referencia sobre las prácticas óptimas y la experiencia recogida.
- Los Estados podrían considerar la posibilidad de canalizar en mayor medida la creación de capacidad y la formación de parlamentarios, centros nacionales de contacto sobre armas

pequeñas, encargados de cumplir la ley y miembros de la sociedad civil por conducto de las organizaciones regionales.

- Se alienta a los Estados, particularmente los de las regiones afectadas, a que consideren la posibilidad de establecer un fondo ad hoc dedicado concretamente a los programas de armas pequeñas por medio de las organizaciones regionales, dado que el acceso a la financiación para los programas de armas pequeñas es limitado. Además, las instituciones financieras, los donantes y las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y en condiciones de hacerlo deberían considerar seriamente la posibilidad de promover y apoyar esos fondos sobre las armas pequeñas a fin de asistir a las comunidades y regiones afectadas.