

LAS PIEZAS PERDIDAS DEL PUZZLE:

UNA GUÍA PARA REDUCIR
LA VIOLENCIA ARMADA
A TRAVÉS DE LA ACCIÓN
PARLAMENTARIA

LAS PIEZAS PERDIDAS DEL PUZZLE:

UNA GUÍA PARA REDUCIR
LA VIOLENCIA ARMADA
A TRAVÉS DE LA ACCIÓN PARLAMENTARIA

RECONOCIMIENTOS

Este manual fue compilado por Cate Buchanan y Mireille Widmer del Centro para el Diálogo Humanitario.

Los colaboradores de la versión original se mencionan al final de cada tema.

Fue perfeccionado con información de la Unión Interparlamentaria, y en particular sus co-relatores sobre armas pequeñas y ligeras, el Sr. François-Xavier de Donnea (Bélgica) y la Sra. Ruth Oniang'ó (Kenia), además de los miembros del Bureau de la Primera Comisión Permanente sobre Paz y Seguridad Internacional.

Las siguientes personas ofrecieron comentarios adicionales: el Sr. Marc-Antoine Morel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Sra. Julie E. Myers del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Sra. Rebecca Peters y el Sr. Alun Howard de la Red Internacional de Acción contra las Armas Pequeñas.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | 6 |
| ACRONISMOS Y ABREVIATURAS | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| Acción parlamentaria | 9 |
| La respuesta global a la violencia armada | 10 |
| Un enfoque en la seguridad humana: Una agenda parlamentaria para la acción | 11 |
| TEMA 1 PREVENCIÓN DEL USO INDEBIDO: REGULACIÓN NACIONAL DE ARMAS PEQUEÑAS | 16 |
| (In)seguridad humana: Los civiles y la violencia armada | 17 |
| Una aproximación útil: El enfoque de la salud pública | 19 |
| Argumentos basados en los derechos: Responsabilidad del Estado | 21 |
| Contrabando ilícito y control nacional de armas | 22 |
| Enfoques hacia el control nacional de armas | 23 |
| Consulta pública: El caso de Sudáfrica | 29 |
| De los derechos a las responsabilidades: El ejemplo de Australia | 30 |
| La transición de una guerra y un conflicto violento | 31 |
| Acción regional | 32 |
| Normas internacionales | 34 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 35 |
| Lectura imprescindible | 37 |
| Notas | 38 |
| TEMA 2 DETENCIÓN DEL FLUJO DE ARMAS PEQUEÑAS – ASUNTOS DE CONTROL | 44 |
| Procesos existentes | 45 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 60 |
| Lectura imprescindible | 62 |
| Notas | 63 |

| | |
|---|------------|
| TEMA 3 CONSIDERANDO LAS NECESIDADES DE LOS SOBREVIVIENTES DE LA VIOLENCIA ARMADA | 67 |
| La creciente carga de las lesiones con armas | 68 |
| La salud pública y el tema de las armas pequeñas | 69 |
| Los impactos físicos y mentales de las lesiones de armas | 69 |
| Discapacidad | 71 |
| Recuento de costos | 74 |
| Los sobrevivientes en los países que se recuperan de una guerra | 75 |
| Desarrollo de políticas y de acción para asistir a los sobrevivientes | 76 |
| Desarrollos a nivel mundial | 79 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 82 |
| Lectura imprescindible | 84 |
| Notas | 85 |
| | |
| TEMA 4 MUJERES, HOMBRES Y LA VIOLENCIA ARMADA: OPCIONES PARA LA ACCIÓN | 88 |
| Impactos diferenciados para hombres y mujeres | 88 |
| Comprensión de los efectos del género | 89 |
| Opciones y acción | 90 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 97 |
| Lectura imprescindible | 100 |
| Notas | 101 |
| | |
| TEMA 5 SACAR LAS ARMAS DE CIRCULACIÓN | 104 |
| Elementos para un desarme exitoso | 104 |
| Normas internacionales | 114 |
| Amnistías de armas y reforma legal en escenarios « pacíficos » | 114 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 116 |
| Lectura imprescindible | 117 |
| Notas | 118 |
| | |
| TEMA 6 MOTIVACIONES Y MEDIOS: ABORDANDO LA DEMANDA DE ARMAS PEQUEÑAS | 120 |
| La demanda en teoría | 120 |
| Identificación de la demanda a nivel personal y de la comunidad | 125 |
| Procesos internacionales | 126 |
| Reducción de la demanda en la práctica | 128 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 130 |
| Lectura imprescindible | 132 |
| Notas | 132 |

| | |
|--|------------|
| TEMA 7 GOBERNANZA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD | 134 |
| ¿Cuáles son los sectores de la seguridad y la justicia? | 134 |
| Un círculo vicioso de inseguridad | 135 |
| Rompiendo el círculo de violencia | 136 |
| Normas internacionales | 137 |
| Capacitación | 139 |
| Vigilancia responsable | 140 |
| Adaptar la vigilancia a las condiciones locales | 141 |
| Reforma de los sectores de la justicia y la seguridad en escenarios afectados por la guerra | 143 |
| Recomendaciones para los parlamentarios | 144 |
| Lectura imprescindible | 146 |
| Notas | 147 |
| | |
| CONCLUSIÓN: LOS PARLAMENTARIOS HACEN LA DIFERENCIA | 149 |
| | |
| ANEXO 1 RESOLUCIÓN SOBRE ARMAS PEQUEÑAS DE LA UIP, MAYO DE 2006 | 153 |
| | |
| ANEXO 2 PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA NACIONES UNIDAS SOBRE LAS ARMAS PEQUEÑAS | 161 |
| | |
| ANEXO 3 PROTOCOLO DE LA ONU SOBRE LAS ARMAS DE FUEGO | 174 |
| | |
| ANEXO 4 UNA MUESTRA DE LAS RECIENTES INICIATIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE ARMAS | 176 |
| | |
| ANEXO 5 INSTRUMENTOS CLAVE | 178 |
| | |
| ANEXO 6 ¿ TEMAS PARA REFLEXIONAR? INDICADORES DE LA SEGURIDAD HUMANA | 189 |
| | |
| ANEXO 7 AGENCIAS NACIONALES DE COORDINACIÓN DE ARMAS PEQUEÑAS | 194 |
| | |
| ANEXO 8 PLANES DE ACCIÓN NACIONALES | 198 |
| | |
| SOBRE LOS EDITORES | 203 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

TABLAS

| | | |
|----------------|--|-----|
| Tabla 1 | Homicidios reportados con armas de fuego, países seleccionados | 18 |
| Tabla 2 | Los puntos de ingreso para la acción relativa a los grupos armados y al control de armas pequeñas para la acción parlamentaria | 54 |
| Tabla 3 | Posibles respuestas a los factores claves que influyen en la adquisición y en el uso de armas | 124 |

CUADROS

| | | |
|------------------|---|-----|
| Cuadro 1 | Prevenir el suicidio: Centrarse en el arma | 19 |
| Cuadro 2 | El delito xenofóbico insta al Parlamento Belga a modernizar las leyes nacionales en materia de armas | 24 |
| Cuadro 3 | El rol de la toma de conciencia pública: «Camboya libre de armas» | 31 |
| Cuadro 4 | Armonización de la legislación nacional en materia de armas de fuego: Lecciones de la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África | 33 |
| Cuadro 5 | La mejora de los controles de las transferencias comienza en casa: Nueva Zelanda | 47 |
| Cuadro 6 | Desafíos legales para la restricción de las transferencias de armas | 50 |
| Cuadro 7 | Acabar con el estancamiento: Armas y grupos armados | 53 |
| Cuadro 8 | Mejorar los controles de municiones | 59 |
| Cuadro 9 | Recolección de información: Un ejemplo de Camboya | 72 |
| Cuadro 10 | Prevención y rehabilitación: Ideas en acción | 73 |
| Cuadro 11 | Sobreviviendo a la violencia en Burundi | 76 |
| Cuadro 12 | Fondo Leahy para las víctimas de guerra creado por el USAID | 79 |
| Cuadro 13 | Violencia de pareja íntima y control de armas en Brasil: Ejemplos de parlamentarios que unen los puntos | 94 |
| Cuadro 14 | Acabar con las armas luego de una guerra: La experiencia de Sierra Leona | 105 |
| Cuadro 15 | Las armas no serán toleradas en Pereira | 111 |
| Cuadro 16 | Ningún incentivo monetario para la entrega de armas en Argentina | 116 |
| Cuadro 17 | Institucionalizar la reducción de la violencia: Ministerios de Paz | 123 |
| Cuadro 18 | La justicia penal y la prevención de la violencia interpersonal | 142 |

ACRONISMOS Y ABREVIATURAS

Actores no estatales Individuos o grupos que no representan ninguna autoridad estatal. Los actores no estatales pueden ser civiles, grupos armados de oposición, insurgentes, y ejércitos privados. Normalmente no son parte en el derecho internacional de derechos humanos, ni en acuerdos multilaterales.

ASEAN Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

ATT Tratado de Comercio de Armas, TCA (título formal: Borrador de Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas)

BMS Reunión Bi-anual de Estados sobre armas pequeñas

DDR/DD&R Desmovilización, desarme y reintegración

DFID Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)

DIH Derecho Internacional Humanitario

DRC República Democrática del Congo

ECOMOG Grupo de Monitoreo de Cese al Fuego de la ECOWAS (CEDEAO)

ECOWAS Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)

EUC Certificado de usuario final

Grupos armados ver actores no estatales

HD Centre Centre para el Diálogo Humanitario

IANSA Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas

ICRC Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

IDP Desplazados Internos

Intermediación Facilitar la transferencias de armas para ganancia económica. Los intermediarios son ampliamente utilizados por los Estados y compañías privadas para ventas legales de armas, pero también están ligados a un rango de actividades ilícitas.

IPPNW Médicos Internacionales por la Prevención de la Guerra Nuclear

JSSR Reforma del sector de Justicia y Seguridad

MANPADS Sistema de defensa anti-aérea portátil

MERCOSUR Mercado Común del Sur

OCHA Oficina de Coordinación para Asuntos Humanitarios

ODA Asistencia pública al Desarrollo

OEА Organización de Estados Americanos

OECD Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OECD DAC Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD

OEWG Grupo de Trabajo Abierto

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OMS Organización Mundial de la Salud

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de las Naciones Unidas

OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PoA Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos

PrepCom Reunión del Comité Preparatorio de la ONU, Enero de 2006

RevCon Conferencia de Revisión sobre Armas Pequeñas, Julio de 2006

RU Reino Unido

SADC Comunidad de Desarrollo de África del Sur

SALW Armas Pequeñas y Ligeras

SSR ver JSSR

Conferencia de la ONU La Conferencia de la ONU de 2001 sobre eliminación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

UE Unión Europea

UNAMSIL Misión de la ONU en Sierra Leona

UNDP (también **PNUD**) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

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

UNIFEM Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres

US Estados Unidos de Norteamérica

USA ver US

INTRODUCCIÓN

Las estadísticas son irrefutables. Existe en la actualidad una cantidad estimada de 640 millones de armas pequeñas y ligeras en circulación: desde revólveres y fusiles de asalto hasta misiles antiaéreos que se disparan desde el hombro. La mayoría de este arsenal, o alrededor del 60%, se encuentra en manos de civiles. Otros siete a ocho millones de nuevas armas se agregan cada año a la reserva mundial, al igual que cerca de 10 mil millones de unidades de municiones. Las armas son ligeras, económicas, fáciles de ocultar y de operar, y por lo tanto plantean una amenaza perjudicial contra la seguridad humana en países en guerra o en paz.

Mientras que las minas terrestres matan o mutilan entre 15 y 20.000 personas cada año, durante el mismo tiempo, el uso y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras se lleva entre 200.000 y 270.000 vidas en países «en paz» solamente a través de homicidios y suicidios, y hasta cinco veces más, dependiendo de los cálculos, que las muertes causadas directamente como consecuencia de situaciones de guerra. El número de heridos y discapacitados de guerra varía de dos a trece veces el número de muertes. El costo económico de esta violencia es asombroso y actualmente se sabe muy bien que la inseguridad armada implica una amenaza grave para el desarrollo sustentable. No es necesario disparar un arma para amenazar, forzar, intimidar y abusar de una persona, incluyendo la violencia sexual a punta de pistola. Lleva muchos años superar el trauma y el dolor que dejan las consecuencias de las armas, si es que se superan.

ACCIÓN PARLAMENTARIA

El rol de los parlamentarios es de vital importancia para cambiar la marcha de la proliferación de armas y la violencia armada. Al fortalecer y crear leyes nacionales, mejorar la implementación y el cumplimiento, estimular y liderar el debate público, los parlamentarios fijan nuevos estándares para reducir los impactos de la violencia armada en la sociedad.

Las piezas perdidas del puzzle: Una guía para reducir la violencia armada a través de la acción parlamentaria ha sido escrita para los parlamentarios,

sus asesores y la sociedad civil para guiar, inspirar y sugerir la acción. Esta edición especial se basa en la publicación de julio de 2005, *Piezas Perdidas: Directivas para reducir la violencia armada a través del proceso de la ONU para el control de armas pequeñas*. Dirigido a funcionarios del gobierno que participan en el proceso de la ONU para el control de las armas pequeñas, fue distribuido a más de 3000 individuos y organizaciones en cuatro idiomas.

Este éxito, así como también el reconocimiento del rol único y esencial que la acción parlamentaria juega en tratar el complejo fenómeno de la violencia armada, nos impulsa a producir una nueva versión que incluye:

- información actualizada
- ejemplos adicionales de acción, particularmente a nivel nacional
- perfiles del liderazgo parlamentario en todo el mundo para tratar la violencia armada

El texto fue adaptado junto con la Unión Interparlamentaria y presentado en formato borrador en la 115ª Asamblea realizada en octubre de 2006. Luego se concluyó en base a comentarios recibidos del Bureau de la Comisión Permanente, así como también de otros parlamentarios.

LA RESPUESTA GLOBAL A LA VIOLENCIA ARMADA

El mundo ha sido muy lento en reaccionar ante lo que comúnmente se denomina «pandemia mundial». Recién en 2001 la comunidad internacional adoptó *el Programa de Acción 2001 de la ONU para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos* (en adelante Programa de Acción o simplemente PoA). Este instrumento políticamente obligatorio explica una serie de compromisos adoptados por los gobiernos, incluyendo: regular las transferencias de armas pequeñas y actividades de comercialización; penalizar la fabricación, posesión, almacenamiento y comercio ilegal de armas pequeñas y ligeras; garantizar que las armas sean marcadas y registradas, implementar embargos de armas, destruir excedentes y armas confiscadas, concientizar a la gente e implementar programas de desarme, desmovilización y reintegración. (Consulte el Anexo 2 para obtener el texto completo del PoA)

Colectivamente conocido como el proceso de la ONU para el control de armas pequeñas, se han llevado a cabo una serie de reuniones encabezadas por la ONU desde el 2001 para medir el progreso de la implementación y las áreas que requieren más atención. A mediados del año 2006 se llevó

a cabo una conferencia de revisión para reflexionar sobre el progreso y establecer objetivos futuros. Lamentablemente no produjo ningún documento de resultados ni proporcionó orientación sobre el próximo ciclo de implementación del Programa de Acción. Sin embargo, la reunión y los preparativos para la conferencia sí permitieron a los participantes, incluyendo a numerosas organizaciones de la sociedad civil y a parlamentarios, analizar el progreso alcanzado desde 2001 y las lagunas que requieren mayor atención.

UN ENFOQUE EN LA SEGURIDAD HUMANA: UNA AGENDA PARLAMENTARIA PARA LA ACCIÓN

Reducir el costo humano de la violencia armada y controlar el tráfico de armas puede parecer una tarea compleja y ambiciosa, y de hecho requiere tratar varios factores interconectados. Algunos están relacionados con las armas, las cuales deben ser controladas, y algunos están relacionados con conductas grupales e individuales, que deben ser influenciadas. El siguiente marco de seguridad humana para la acción global sobre la violencia armada identifica cinco objetivos centrales para la acción nacional:

- (1) Regular el uso de armas pequeñas por parte de civiles, fuerzas armadas y grupos armados no estatales;
- (2) Reducir la reserva existente de exceso de armas y municiones;
- (3) Regular la transferencia, venta y envíos de armas pequeñas;
- (4) Reducir la demanda de armas; y
- (5) Responder a las necesidades de los sobrevivientes de la violencia armada.

En mayo de 2006 la Unión Interparlamentaria adoptó una resolución pionera sobre «El rol de los parlamentarios en el fortalecimiento del control del tráfico de armas pequeñas y ligeras y sus municiones» (consulte el Anexo 1). *Piezas perdidas* ofrece más asesoramiento sobre cómo sus normativas pueden implementarse en la práctica. Se exploran siete temas, en donde el desarrollo de políticas y de medidas por parte de los parlamentarios, los legisladores y la sociedad civil es posible y necesaria con urgencia. Cada tema presenta ejemplos de iniciativas exitosas, análisis para la formulación de políticas y debate y recomendaciones de acción.

Tema 1 – Prevención del uso indebido, legislación nacional sobre las armas de fuego: Los esfuerzos para controlar las armas y municiones deben tratar el hecho de que la mayoría del arsenal de armas pequeñas se encuen-

tra en manos de civiles y el uso indebido por parte de civiles es una fuente principal de muertes relacionadas con las armas de fuego y la inseguridad.

Tema 2 – Control del suministro: En un mundo en el cual ya existe un exceso de armas convencionales, la falta de control regulatorio suficiente sobre la producción y el comercio de las armas pequeñas, tanto legales como no, contribuye con la muerte y miseria generalizadas e inhibe el desarrollo sustentable.

Tema 3 - Asistencia a sobrevivientes de la violencia armada: La violencia armada genera un enorme sufrimiento humano, sin embargo, los procesos de tratamiento, rehabilitación y reintegración no son en general priorizados. Se necesita mucho para entender esta dimensión y para identificar a la población en riesgo, con el fin de apuntar a intervenciones que provean a los sobrevivientes de la violencia armada el acceso y goce total de sus derechos.

Tema 4 – Centrarse en el género: Es necesario un entendimiento claro de las experiencias particulares de hombres y mujeres – en calidad de perpetradores, víctimas y sobrevivientes de la violencia de las armas pequeñas – para crear políticas informadas y tomar acción para controlar la crisis, incluyendo aquellos factores que llevaron a los hombres o jóvenes en particular a poseer armas.

Tema 5 - Sacar las armas y municiones de circulación: Muchos países están actualmente saturados con armas y municiones, y no es suficiente el controlar las nuevas transferencias de armas. Si bien los ejercicios de desarme son actualmente bastante comunes cuando concluyen los conflictos armados, este tema ofrece asesoramiento sobre cómo recolectar armas en una variedad de escenarios.

Tema 6 - Enfrentar la demanda de armas pequeñas: Aunque ampliamente descuidados hasta la fecha, los programas que buscan cambiar las preferencias individuales de armas pequeñas, los denominados factores de «demanda» han estado ganando impulso. Este tema se concentra en la conducta humana, la otra faceta de la violencia armada, y sugiere un marco para influenciar este aspecto esencial de la ecuación de las armas pequeñas.

Tema 7 - Gobernanza del sector de la justicia y la seguridad: Es evidente que los esfuerzos de reformas al sector de la justicia y la seguridad deben prestar atención a una variedad de problemas de control de armas pequeñas, incluyendo el garantizar que se cumplan las pautas sobre el empleo de la fuerza y que el Estado sea capaz de cumplir sus debidas obligaciones de diligencia protegiendo a sus ciudadanos.

El Centro para el Diálogo Humanitario y la Unión Interparlamentaria esperan que encuentre en esta publicación una herramienta práctica e inspiradora para emprender la acción para dar fin a la violencia armada y para controlar rigurosamente el comercio de armas. Mayores esfuerzos colectivos son necesarios para tratar este problema. Los parlamentarios se encuentran en una posición ideal para ayudar a conducir y consolidar este esfuerzo colectivo.



Martin Griffiths

Director

Centro para el Diálogo Humanitario



Anders B. Johnsson

Secretario General

Unión Interparlamentaria

UN MARCO DE SEGURIDAD HUMANA PARA LA ACCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS, LOS GOBIERNOS LOCALES Y NACIONALES SOBRE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS Y LA VIOLENCIA ARMADA

OBJETIVO 1: REGULACIÓN DEL USO DE LAS ARMAS PEQUEÑAS

- Fortalecer las leyes nacionales de armas y regular y reducir el acceso inapropiado a las armas por parte de civiles
- Codificar el derecho internacional humanitario, las convenciones y enfoques sobre los derechos humanos, incluyendo a los grupos armados
- Fortalecer los sectores de la justicia y la seguridad, incluyendo la capacitación de las fuerzas de seguridad en el uso adecuado de la fuerza
- Procesamiento de criminales de guerra, incluyendo grupos armados
- Prohibición de ciertos tipos de armas/municiones consideradas como excesivamente perjudiciales o inhumanas

OBJETIVO 2: REDUCCIÓN DE LA RESERVA EXISTENTE DE ARMAS Y MUNICIONES

- Recolectar y destruir las armas y municiones excedentes de una manera transparente con participación pública en el proceso cuando sea posible y apropiado
- Consolidar puntos de referencia de éxito en desarme y desmovilización efectivos en naciones afectadas por la guerra
- Que los Estados y los actores privados alcancen los más altos estándares para manejar arsenales actualmente en existencia

OBJETIVO 3: REGULACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE ARMAS LIGERAS

- El acuerdo y la ejecución de un tratado internacional para regular las transferencias de armas inspirado en la legislación en materia de derechos humanos y en el derecho humanitario, en la promoción de la paz y de la seguridad, y en el respeto por los embargos de armas regionales y de la ONU y que incluya provisiones para garantizar la transparencia y responsabilidad de los Estados
- Identificar pautas internacionales para regular las transferencias a grupos armados no estatales
- Desarrollar mecanismos para fortalecer el régimen de embargos de la ONU, incluyendo sanciones secundarias para quebrantadores de embargos y una unidad de investigación de respuesta rápida
- Regular las actividades de los corredores de armas, incluyendo agentes de transporte, a través de un acuerdo internacional obligatorio
- Implementar el acuerdo 2005 de la ONU de marcado y rastreo de armas pequeñas
- Centrarse en el control de municiones, suministros y almacenamiento seguro
- Ratificación e implementación plena del *Protocolo de Armas de Fuego* de la ONU 2001

OBJETIVO 4: REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE ARMAS

- Prestar atención a las consideraciones de género que influyen tanto en el uso indebido de las armas como en la acción para poner fin a la violencia de las armas pequeñas. En particular, los problemas asociados con el uso de armas por parte de hombres jóvenes requieren respuestas urgentes
- Fortalecer el estado de derecho, con particular atención a la administración justa y eficiente de la impartición de justicia y de seguridad por parte del Estado
- Mayor inversión en actividades de (re)integración para combatientes y personas involucradas en las fuerzas combatientes que respondan a realidades locales
- La inclusión de actividades para abordar la violencia armada o el control de las armas pequeñas mediante programas de desarrollo, derechos humanos, salud y agencias comunitarias
- Emprender iniciativas para concientizar a la gente de alterar y cambiar actitudes

OBJETIVO 5: ASISTENCIA A LOS SOBREVIVIENTES

- Identificar e implementar mejores prácticas para cubrir las necesidades de los sobrevivientes de la violencia armada
- Identificar formas de acceder a servicios y programas existentes de apoyo a la discapacidad
- Ratificar e implementar la Convención de Discapacidad de la ONU para mejorar los derechos de las personas con discapacidades, con énfasis en las personas que sobreviven a la violencia armada

TEMA 1 PREVENCIÓN DEL USO INDEBIDO: REGULACIÓN NACIONAL DE ARMAS PEQUEÑAS

En todo el mundo, la mayoría de las armas pequeñas y livianas no se encuentran en posesión del personal militar o de los funcionarios de cumplimiento de la ley, sino en manos de ciudadanos privados.¹ Debido a que estas armas habitualmente se usan en forma indebida o se roban o de alguna forma se filtran en el mercado ilícito, es indispensable que la posesión y el acceso a las armas por parte de civiles se regule de manera adecuada y se limite a nivel nacional.

En la última década, varios países, incluyendo: Australia, Brasil, Bélgica, Camboya, Canadá, Alemania, Mauricio, Sierra Leona, Sudáfrica, Turquía y el Reino Unido, han llevado a cabo importantes reformas para regular y limitar la posesión de armas por parte de civiles. Muchos otros gobiernos, incluyendo los de Afganistán, Argentina, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Irlanda, Jamaica, Jordania, Líbano, Liberia, Montenegro, Mozambique, Nicaragua, los Territorios Palestinos Ocupados, Panamá, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Portugal, Ruanda, Senegal, Suecia, Tailandia, Uganda, Uruguay y Yemen, están actualmente en el proceso de fortalecer las leyes y políticas.

Dicha reforma es propulsada principalmente por las realidades locales: masacres con armas que provocaron una gran atrocidad pública en Australia, Canadá y el Reino Unido; niveles alarmantes de violencia armada ocasional u organizada en Brasil y Tailandia; y procesos de transición democrática o post guerra en Camboya, Sierra Leona y Sudáfrica. Estos esfuerzos también han sido informados y reforzados por el trabajo a nivel internacional y regional, lo cual cada vez más ha implicado o explícitamente exigido regulación más cuidadosa de la posesión y el acceso civil de armas pequeñas y ligeras.

Varios factores son responsables de esto. Primero, muchos gobiernos reconocen una conexión entre la violencia armada y la comercialización sin control o con pocos controles y la posesión de armas.² También existe una creciente toma de conciencia de que la mayoría de los problemas planteados por la disponibilidad de armas y el uso indebido son «civiles» – o sea,

la mayoría de las armas están en manos de civiles y la mayoría de las víctimas de la violencia armada son civiles. Finalmente, existe un amplio reconocimiento entre muchos gobiernos de que las armas de fuego en manos de civiles son un importante colaborador del mercado ilícito y el uso indebido de armas a través del robo, almacenamiento descuidado y venta privada deliberada.³

Si bien está cobrando intensidad, muchos gobiernos todavía tienen que establecer sistemas regulatorios fuertes para controlar adecuadamente la posesión civil de armas. Otros han creado leyes pero fallan en la implementación o en el cumplimiento. Un número de ejemplos a lo largo de este tema demuestran el rol central de los parlamentarios en el desarrollo de un control regulatorio nacional sobre las armas pequeñas en circulación dentro de las fronteras de los Estados, mejorando los estándares y mecanismos existentes y cerrando y llenando los vacíos.

Debido a que la regulación de armas civiles es un tema sobre el cual existe un debate enérgico y muchos intereses especiales (incluyendo productores comerciales de armas, consumidores y seguidores de la industria de las armas), es importante abordar el tema con una base sólida de evidencia y análisis estadísticos precisos e informativos.

(IN)SEGURIDAD HUMANA: LOS CIVILES Y LA VIOLENCIA ARMADA

La Encuesta sobre Armas Pequeñas estima que el 60 por ciento de la reserva global de las 640 millones de armas están en manos de civiles – incluyendo los campesinos, deportistas, bandas criminales, insurgentes armados, coleccionistas, guardias privados de seguridad y ciudadanos de todas las edades.⁴ El rol de las armas utilizadas por los civiles para minar la seguridad humana está bien documentado.

- Los civiles son las principales víctimas de la violencia armada, con un número estimado de 200.000 a 270.000 personas que pierden la vida cada año debido a la violencia armada o al suicidio en los países «en paz» – casi el doble de los que mueren directamente en situaciones de guerra.⁵
- En todo el mundo, existen cuatro homicidios causados por armas por cada suicidio con armas. En Norteamérica y Europa, sin embargo, los porcentajes de suicidios con armas exceden a los porcentajes de homicidios con armas de fuego.⁶
- Las lesiones, las violaciones, los robos y los secuestros cometidos con armas afectan a un sinnúmero de civiles en todo el mundo anualmente.⁷ La posesión de armas puede intensificar la violencia, que aumenta el miedo, el cual a su vez induce a una mayor posesión de armas.

- La mayoría de los usuarios y abusadores de armas en todo el mundo son hombres.⁸ También son las principales víctimas de la violencia armada, particularmente los hombres entre 14 y 44 años.⁹
- Mientras que las mujeres representan una cantidad importante de víctimas (especialmente de la violencia íntima de parejas), las mismas representan un porcentaje relativamente pequeño de usuarios.¹⁰
- Las armas a menudo caen en las manos de gente joven, contribuyendo con suicidios, violencia interpersonal y muertes accidentales.¹¹ Esto es particularmente preocupante cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) informa un «alarmante aumento» en los suicidios de jóvenes de entre 15 a 25 años de edad en todo el mundo.¹²

TABLA 1 HOMICIDIOS REPORTADOS CON ARMAS DE FUEGO, PAÍSES SELECCIONADOS¹²

| País | Año | Población | Homicidios con armas de fuego | |
|---------------------------|--------|-------------|-------------------------------|-------------------------|
| | | | Número | Porcentaje cada 100.000 |
| Australia | 2003/4 | 20.264.082 | 53 | 0,24 |
| Belarús | 2002 | 10.293.011 | 38 | 0,38 |
| Brasil | 1998 | 188.078.227 | 25.663 | 14,38 |
| Canadá | 2005 | 33.098.932 | 222 | 0,51 |
| Colombia | 2000 | 43.593.035 | 21.898 | 49,52 |
| Ecuador | 2000 | 13.547.510 | 1.321 | 10,16 |
| Estados Unidos de América | 2003 | 298.444.215 | 11.599 | 4,0 |
| México | 2002 | 107.449.525 | 2.606 | 2,58 |
| Sudáfrica | 2000 | 44.187.637 | 10.854 | 24,22 |
| Reino Unido | 2004 | 60.609.153 | 32 | 0,13 |
| Venezuela | 2000 | 25.730.435 | 5.408 | 21,04 |

Algunas naciones tienen altos niveles de posesión civil de armas y porcentajes alarmantes de violencia armada. Por ejemplo, la población en Sudáfrica posee seis veces más armas que la policía y los militares.¹⁴ En Brasil, mientras que el número de armas de fuego legalmente registradas (incluyendo aquellas mantenidas en forma privada por el personal militar y la policía) se estima en alrededor de siete millones, el número actual de

armas en manos privadas se calcula en alrededor de los 15,6 millones.¹⁵ Estos países poseen los más altos porcentajes de homicidios con armas de fuego en el mundo. (Consulte la Tabla 1).

UNA APROXIMACIÓN ÚTIL: EL ENFOQUE DE LA SALUD PÚBLICA

Un objetivo clave de ejercitar un mayor control sobre la posesión civil es reducir los riesgos asociados con el uso indebido de las armas y prevenir las muertes y las lesiones. Un enfoque de la salud pública hacia la violencia armada incluye aislar y controlar la causa de las lesiones – en este caso, las armas pequeñas.

La relación entre la posesión de armas y las muertes causadas por armas de fuego es compleja. Así como con cualquier tema de política social, es difícil establecer una relación causal entre la amplia disponibilidad de armas y la violencia armada, obstaculizada por la falta de datos completos y confiables y la incapacidad de eliminar factores mitigantes.¹⁶ Sin embargo, en general, la evidencia empírica apoya la noción que hacer que las armas sean difíciles de obtener legalmente puede ayudar a reducir ciertos tipos de violencia, particularmente las impulsivas.¹⁷ En particular, la presencia de armas en el hogar ha demostrado tener influencia en los índices de suicidios, accidentes, violencia de pareja íntima y asesinatos de familiares.¹⁸

CUADRO 1 PREVENIR EL SUICIDIO: CENTRARSE EN EL ARMA

El estigma social a menudo ligado a la violencia autodirigida significa que los suicidios con armas en gran medida son descuidados o marginados en los esfuerzos por prevenir la violencia armada. De hecho, la magnitud de los patrones de suicidios con armas proporciona un caso contundente de respaldo para mejorar los controles de las armas pequeñas.

Suicidio – una carga global sobre la salud

Un número estimado de 815.000 personas cometen suicidio cada año,¹⁹ de los cuales al menos 50.000 (6 por ciento) se llevan a cabo con armas pequeñas²⁰ comparados con alrededor de 200.000 homicidios globales cometidos con armas.²¹ Los suicidios con armas representan el 1,4 por ciento de la peso global de la enfermedad,²² pero este peso se distribuye en forma desigual en las regiones: casi la mitad (48 por ciento) de todos los suicidios con armas pequeñas ocurren en Europa Occidental y Norte América. En los Estados Unidos, el índice de suicidios con armas es diez veces superior al de África y al del Sudeste Asiático.²³ Sin embargo, los suicidios son a menudo menos reportados en el sur global por razones culturales o religiosas, por lo tanto el índice verdadero de suicidios con armas de fuego puede ser mucho mayor.²⁴ En Brasil, por ejemplo, los expertos de salud

pública creen que muchas muertes por armas, llamadas por los investigadores de muertes violentas como «intento o causa desconocida», son verdaderamente suicidios.²⁵

El deseo suicida es comúnmente impulsivo y transitorio, especialmente en la juventud, y muchas personas que contemplan o intentan suicidarse eventualmente se recuperan y llevan una vida saludable y satisfecha. Pero si hay un arma disponible para usar en un intento de suicidio, las posibilidades de sobrevivir son pocas. El 85 por ciento de los intentos de suicidio con un arma de fuego terminan con la muerte, un índice de consumación mayor que otros métodos, tales como el salto, la laceración y el envenenamiento.²⁶ Aquellos que sobreviven a los disparos autodirigidos, a menudo sufren heridas en la cabeza por el resto de sus vidas que presentan un «desafío formidable para los cirujanos reconstructivos con repercusiones psicológicas y sociales significativas para los heridos».²⁷

Diferente de los homicidios con armas de fuego, que son principalmente—pero de ningún modo exclusivamente—un fenómeno urbano y exterior, los suicidios con armas habitualmente ocurren en el hogar y en escenarios rurales.²⁸ En los Estados Unidos, las comunidades rurales experimentan un índice 54 por ciento mayor de suicidios con armas de fuego que las comunidades urbanas. En Inglaterra y Gales, el 36 por ciento de los suicidios entre granjeros involucraron armas, mientras que las armas se utilizan en sólo el 4 por ciento de los suicidios entre no granjeros.²⁹ No hay información disponible de otros escenarios.

El riesgo de suicidio aumenta significativamente con la edad, las personas mayores de 60 años presentan un índice tres veces mayor de suicidios que las personas entre 15 a 29 años. Mientras que los índices son similares para los hombres y mujeres durante la juventud, hacia la edad de 45 años, los hombres cometen el doble de suicidios que las mujeres.³⁰ Aunque las mujeres tienen dos o tres veces más posibilidades de realizar el intento. No existen todavía estadísticas globales disponibles sobre suicidios por método, pero la diferencia de género entre los índices de intentos y las consumaciones podrían deberse en parte al mayor acceso y uso de las armas por parte de los hombres: en los Estados Unidos, los hombres tienen ocho veces más probabilidades que las mujeres de consumir un suicidio con un arma (los índices fueron 11,07 por 100.000 para hombres y 1,39 por 100.000 para las mujeres en el 2002).³¹

Un factor principal de riesgo: La presencia de un arma

Debido a la letalidad particular de las armas y la facilidad relativa de utilizarlas en comparación con muchos otros métodos de suicidio, los médicos y asesores para suicidas recomiendan que se quiten las armas de los ambientes de individuos que están en riesgo de suicidio—tal como los que sufren de depresión o hayan atravesado recientemente una situación traumática, tal como la pérdida de un ser querido.³² La OMS considera que el acceso a las armas de fuego es un factor de riesgo independiente significativo para el suicidio.³³ Esto es apoyado por la investigación en los Estados Unidos que indica que la mera presencia de un arma en el hogar aumenta en un factor de cinco el riesgo de que ocurra un suicidio en ese lugar.³⁴ Aun más convincente, el suicidio es la causa principal de muerte en los 12 meses posteriores a la compra de un arma.³⁵

Medidas para reducir el suicidio con armas

Si bien la reducción del acceso a las armas podría no reducir el número de intentos de suicidios, indudablemente sí puede reducir el índice de suici-

dios consumados, y de este modo reducir considerablemente la mortalidad autodirigida. Una serie de pasos puede ayudar a alcanzar este objetivo.

1. Instituir períodos de espera obligatorios para el otorgamiento de licencias de armas y/o la compra de armas. Entre las medidas adoptadas por Canadá en los años noventa para regular la posesión de armas había un período de espera de 28 días para la emisión de un certificado de armas de fuego. Los períodos de espera pueden limitar el acceso a la herramienta más letal para cometer un suicidio para aquellos que intentan matarse.

2. Monitorear a los compradores de armas pequeñas en busca de una enfermedad mental seria. Muchos países restringen o prohíben la adquisición de armas pequeñas por parte de personas con enfermedades mentales serias que están asociadas con la violencia o el daño propio. Para que estos mecanismos de monitoreo sean efectivos, sin embargo, se debe poder acceder/verificar antecedentes de registros médicos. Esto no es costumbre actualmente.

3. Instituir requerimientos de almacenamiento seguro. Requerir que las armas sean guardadas descargadas bajo llave, con las municiones guardadas en forma separada, puede prevenir algunos de los más trágicos y prevenibles suicidios con armas – aquellos cometidos por personas jóvenes con las armas guardadas por sus padres. En el 2002, las Fuerzas Armadas Noruegas cambiaron su política y quitaron un gran número de armas pequeñas de los hogares del personal militar. Hacia fines del 2004, no había habido ningún incidente de suicidio con armas de fuego usando armas de las fuerzas armadas mantenidas en los hogares.³⁶

4. Fomentar hogares libres de armas. Deben promoverse campañas de educación pública que destaquen las vinculaciones entre las armas en el hogar y el suicidio (así como también el homicidio) y se debe alentar a los ciudadanos a retirar las armas pequeñas de los escenarios donde probablemente terminen con la vida de un miembro de la familia en vez de protegerlo.

Los parlamentarios pueden garantizar que las estrategias nacionales de prevención de suicidios estén ligadas al cumplimiento de las leyes de armas que buscan reducir el acceso a las armas de los grupos de alto riesgo (por ejemplo, los jóvenes) o personas con antecedentes de enfermedad mental. Si no existen tales leyes, los parlamentarios pueden promover el desarrollo de estas leyes y los procesos de cumplimiento.

ARGUMENTOS BASADOS EN LOS DERECHOS: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Un caso apremiante de derechos humanos para la regulación cuidadosa de la posesión civil de armas también ha sido propuesto por la Ponente Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y las Armas Pequeñas, Bárbara Frey.³⁷ Ella ha notado que según la ley internacional de derechos humanos, se requiere a los Estados ejercitar una diligencia debida para proteger a las personas dentro de sus territorios de abusos, aún cuando los

mismos son cometidos por personas privadas. Ella también advierte la necesidad de que los Estados tomen medidas efectivas para minimizar la violencia, no sólo penalizando los actos de violencia armada y cumpliendo sanciones penales, sino además previniendo que las armas pequeñas caigan en manos de personas que probablemente las utilicen de manera indebida. Esto se hace, por ejemplo, adoptando y haciendo cumplir requisitos mínimos para la adquisición de licencias.³⁸ El propio Estado puede ser responsable si falla en investigar y procesar judicialmente masacres o si no toma medidas razonables para regular las armas con el objetivo de proteger a los ciudadanos de los homicidios, los suicidios, los accidentes, de un patrón de violencia familiar o de parejas íntimas y/o crimen organizado (Consulte el anexo 5 para obtener una lista de instrumentos relacionados con el control de armas en manos de civiles).

CONTRABANDO ILÍCITO Y CONTROL NACIONAL DE ARMAS

La regulación del acceso de los civiles a las armas pequeñas es vital en los esfuerzos por refrenar el contrabando de armas. Existen dos formas principales en las cuales esta conexión puede demostrarse: la primera está relacionada con los escapes hacia el mercado ilícito a través del robo y la segunda al tráfico fronterizo de armas cuando la legislación no está armonizada.

Las armas de fuego «ilícitas» casi siempre comienzan como armas legales – o sea, fabricadas y vendidas en forma legal. Sin embargo, en todo el mundo, el desvío de las armas de fuego de sus propietarios legales hacia propósitos ilegales a través de la pérdida o el robo es una fuente significativa del mercado negro de armas. La Encuesta sobre Armas Pequeñas estima conservativamente (debido a la ausencia de datos de la mayoría de los países y muchas regiones del mundo) que al menos 1.000.000 de armas de fuego son robadas cada año, con la mayoría de las mismas tomadas en robos de menor escala en hogares privados.³⁹ En Sudáfrica, la pérdida y el robo a propietarios civiles es la fuente principal de armas ilegales.⁴⁰ cada año, 20.000 armas son robadas a propietarios civiles, la mayoría de las cuales son revólveres.⁴¹

Las armas en escenarios con controles relajados también pueden plantear problemas a los países vecinos. Las jurisdicciones que sí tienen controles fuertes (o relativamente fuertes) sobre la posesión civil de armas ven esos controles menoscabados si las armas pueden importarse fácil e ilegalmente desde lugares cercanos con controles menos estrictos. En Canadá, por ejemplo, un país con leyes nacionales en materia de armas moderadamente

fuerzas, se estima que la mitad de todas las armas recuperadas de crímenes son importadas ilegalmente desde los Estados Unidos, donde las leyes son más flexibles.⁴² Las armas que se originan en los Estados Unidos también representan aproximadamente el 80 por ciento de las armas recuperadas de crímenes en México y la mayoría de las armas de fuego ilegales recuperadas en el Caribe.⁴³ Según la Organización de Estados Americanos (OEA), el territorio mexicano es actualmente un conducto principal para el tráfico de armas desde los Estados Unidos: «Las organizaciones criminales ubicadas a lo largo de la frontera norte mantienen un flujo de armas hacia las regiones productoras de drogas de Sudamérica».⁴⁴

En forma similar, en el Sur de África, las políticas restrictivas de armas de Botswana (y los bajos índices de crímenes armados) han sido comprometidos por (anteriores) políticas más permisivas de Sudáfrica.⁴⁵ El comisionado de policía del país citó los flujos transnacionales de armas como contribuyentes a la reciente suba en el índice del crimen armado: «Recolectamos varias armas de fuego en la frontera Sudáfrica-Botswana». No se les ocurre a algunos visitantes dejar sus armas cuando visitan nuestro país. Ellos no entienden cómo se puede vivir sin transportar armas de fuego».⁴⁶

ENFOQUES HACIA EL CONTROL NACIONAL DE ARMAS

«Los Estados pueden obtener inmensas ganancias a través de simples medidas, tales como la implementación de un régimen de licencias que establezca criterios claros para la posesión y el uso legal de las armas de fuego. Estos criterios deben incluir la implementación de una edad mínima razonable para mantener las armas fuera de las manos de los niños, garantizando que los posibles dueños y usuarios sean monitoreados en cuanto a antecedentes de violencia o a actividad criminal y garantizando además que cada individuo posea un conocimiento básico de seguridad de armas de fuego.»

—Declaración canadiense en la Conferencia de Revisión de la ONU, 26 de junio de 2006

Como se observa, varios países han iniciado y/o implementado significativamente más políticas restrictivas de control de armas en la década pasada. Existe una amplia variación en los enfoques que se están tomando, pero las leyes nacionales de control de armas se basan en una combinación de lo siguiente: prohibir/restringir ciertos usos de armas; prohibir/restringir a ciertos usuarios de armas; y prohibir/restringir ciertas armas.⁴⁷ En

muchos casos, las nuevas leyes establecen o fortalecen regulaciones en estas tres áreas, como fue el caso reciente de la revisión de la ley nacional de armas de Bélgica en 2006. (Consulte el Cuadro 2).

CUADRO 2 EL DELITO XENOFÓBICO INSTA AL PARLAMENTO BELGA A MODERNIZAR LAS LEYES NACIONALES EN MATERIA DE ARMAS

Con un porcentaje de muertes relacionadas con las armas de fuego de 3,16 cada 100.000, de los cuales tres cuartos son suicidios, Bélgica es un país afectado por la violencia con armas pequeñas. Como en cualquier otro lugar, muchas de estas muertes se pueden prevenir a través de mayores controles en la adquisición, posesión y uso de armas de fuego. En junio de 2006, el Parlamento Belga tomó la anhelada medida de modernizar sus leyes nacionales en materia de armas, colocando los estándares en línea con otros países europeos, incluyendo Holanda, Alemania y el Reino Unido. La nueva ley mejoró un sistema repleto de evasiones en el cual cualquier persona con una identificación válida podía instantáneamente comprar un arma legalmente. Desafortunadamente, hubo un alto porcentaje de muertes antes de que el gobierno reaccionara.

La reforma del sistema regulatorio anterior había estado en proceso desde el año 2002 pero varada debido a una fuerte oposición en algunas regiones. Cuando en mayo de 2006 un adolescente compró un rifle de caza de una tienda de armas de Antwerp y, motivado por el racismo, la utilizó el mismo día para matar a una enfermera africana y al bebé que cuidaba, la legislación fue rápidamente reactivada, revisada y aprobada. Eleva el umbral para el otorgamiento de licencias, mejora la marcación y registro de armas, introduce regulaciones más fuertes para los comerciantes de armas y eleva las sanciones por incumplimientos de la ley.

Según la nueva ley, los probables dueños de armas deben primero obtener una licencia, que requiere un procedimiento teórico y práctico de tres meses, incluyendo monitoreo policial y un control de la salud mental y física. El solicitante también debe probar que está familiarizado con la ley y con los estándares de manejo seguro de armas. Se buscará aprobación conyugal antes de entregar una licencia. La licencia tiene validez durante cinco años y debe ser renovada. Lo que es más importante, cada solicitante debe actualmente demostrar un «uso legítimo», entre los cuales, además de la caza y las prácticas de tiro, pueden incluirse obligaciones relacionadas con el trabajo, protección en el caso de individuos que puedan probar riesgos verdaderos, colección histórica o actividades culturales. La portación de armas está por lo general autorizada durante tres años con opción de renovación y los motivos para justificar la licencia serán verificados de manera regular, inclusive al momento de la renovación de la licencia.

La nueva ley establece medidas de marcado y rastreo mejoradas, en línea con el Protocolo de Armas de Fuego de la ONU (el cual Bélgica ratificó en setiembre de 2004) y el instrumento de marcado y rastreo 2005 de la ONU. En la actualidad, todas las armas fabricadas o importadas a Bélgica son marcadas con un único número de identificación y registradas en el Registro Central de Armas. En la actualidad, sólo 800.000 de un número estimado de 2.000.000 armas en circulación en Bélgica están registradas, y muchas de ellas de manera inapropiada o incompleta.

La nueva ley conlleva nuevas obligaciones para los comerciantes de armas, quienes deben probar su competencia profesional y explicar el origen de sus ingresos, como forma de evitar el lavado de dinero o el tráfico ilícito. Las licencias para vender armas se otorgan durante siete años, luego deben ser renovadas. Por último, violar las nuevas leyes puede llevar a cinco años de prisión y/o una multa de 25.000 euros.

Estas leyes todavía deben ponerse a punto. La nueva legislación no trata el marcado y rastreo de municiones, los controles sobre la fabricación o la conversión de armas. También será crucial revisar la implementación de las nuevas leyes por parte de las fuerzas policiales y qué tipo de capacitación adicional se requiere. Las medidas legislativas que responden a la violencia armada siempre serán un trabajo en progreso. Pero estas leyes son un paso importante en la dirección correcta.

1. Prohibir/restringir ciertos usos de armas

Definición del uso «legítimo»

Las definiciones de «propósitos legítimos» para la posesión de armas pequeñas varían dependiendo de la cultura y del contexto. Sólo unos pocos países, tales como Brunei Darussalam, Luxemburgo y Malasia, tienen una prohibición total sobre la posesión civil de armas; otros como Japón, China, Gran Bretaña restringen severamente la posesión civil. La mayoría de los países permiten la posesión para la caza o control de plagas en las granjas y algunos permiten la posesión de ciertos tipos de armas para tiro al blanco o «colección».

Más controversial es la noción de autodefensa como una razón legítima de la posesión de armas. Por un lado, la responsabilidad de protección contra la violencia debería recaer sobre las autoridades estatales, y si cada uno se arma a sí mismo para este propósito, es poco probable que las sociedades en su totalidad sean más seguras. Por otro lado, donde el crimen violento es desenfrenado, y las autoridades gubernamentales débiles o no efectivas, muchas personas sí sienten una necesidad de armarse a sí mismos por protección. Mientras que un rechazo total de la política de autodefensa para la posesión es problemática, también lo es la suposición de que dicha política sea aceptada en todos o aún en la mayoría de los casos.

Almacenamiento seguro

Los requisitos de almacenamiento seguro están diseñados para reducir el riesgo de que las armas sean robadas o utilizadas impulsivamente. Las medidas típicas de almacenamiento seguro incluyen la descarga del arma, la separación de sus municiones y el uso de contenedores cerrados y trabas de seguridad. En Indonesia, todas las armas con licencia para tiro al blanco o caza deben almacenarse y utilizarse dentro de un club de tiro.⁴⁸

Porte de armas en público

Algunos países colocan restricciones sobre las condiciones en las que las armas pueden portarse en forma legal, tal como las designadas «Zonas libres de armas» en Sudáfrica.⁴⁹ Las ciudades de Bogotá y Cali en Colombia han experimentado con algún éxito la prohibición de porte de armas durante días festivos y fines de semana.⁵⁰ La ley de desarme de Brasil prohíbe a todos los civiles el porte de armas en público (se hace una excepción con los civiles que necesitan portar un arma para realizar sus trabajos, por ejemplo, oficiales de seguridad o cazadores).

2. Prohibir/restringir a ciertos usuarios de armas

La mayoría de los países monitorean y otorgan licencias a propietarios, imponen restricciones de edad y realizan una averiguación de los antecedentes. Sin embargo, existen diferencias significativas en el enfoque. Algunas naciones solicitan capacitación formal en materia de seguridad, mientras que otras también requieren la provisión de referencias y períodos de espera antes de la compra. Se separan diferentes categorías de usuarios y se les restringe o prohíbe la compra de armas.

Criminales convictos

En la mayoría de los países, el haber sido culpable de un crimen serio, tal como un asesinato, tráfico de drogas o actos de terrorismo, descalifica al individuo para obtener armas en el futuro. En Canadá, las leyes proveen amplios fundamentos para la negativa: «Una persona no es elegible para tener una licencia si es conveniente, para los intereses de la seguridad de esa u otras personas, que la persona no posea un arma de fuego, ... munición o munición prohibida».⁵¹

Violencia en el hogar

Dado el rol particular de las armas legalmente poseídas en un asesinato, lesión e intimidación de mujeres y niños en el hogar,⁵² varios países han instituido mecanismos de monitoreo para prevenir la adquisición de armas por parte de personas con una historia de violencia familiar, haya o no resultado en una condena criminal. Canadá requiere que las actuales y anteriores esposas sean notificadas antes de la expedición de una licencia de armas. Sudáfrica y Australia tienen prohibiciones específicas para la emisión de licencias a personas con antecedentes de violencia familiar. En los Estados Unidos, las leyes federales consideran una ofensa criminal el poseer un arma cuando se está sujeto a una orden de restricción por violencia de pareja íntima y 11 Estados de los Estados Unidos tienen leyes que prohíben

a los individuos con antecedentes de violencia familiar adquirir o poseer un arma de fuego.⁵³

Juventud

La mayoría de los países prohíben la adquisición y posesión de armas por parte de jóvenes, aunque las restricciones de edad y tipos de armas varían. Muchos países prohíben la posesión de armas de fuego hasta los 18 años de edad. En Sudáfrica, los propietarios de armas de fuego deben ser mayores de 21 años. Sin embargo, se puede expedir una licencia si existen razones convincentes, tales como que el joven es un cazador dedicado deportista de tiro.⁵⁴

Enfermedad mental seria

Debido a los riesgos potenciales, particularmente de suicidio, muchos países niegan el acceso a licencias de armas pequeñas a individuos con antecedentes de enfermedad mental seria. Sin embargo, dada la privacidad y la confidencialidad médico-paciente, la información sobre enfermedad mental es a menudo difícil de obtener. En Canadá, los solicitantes responden preguntas que son verificadas por un evaluador. En Australia, los profesionales de la salud que tienen razones para creer que a un paciente no se le debe permitir tener una licencia de arma deben informar sus preocupaciones a la policía. En Australia, se requiere un examen psicológico antes de emitir una licencia de armas.⁵⁵

3. Prohibir/restringir ciertas armas

La mayoría de los países prohíben la posesión civil de armas de fuego cuyo riesgo intrínseco sea mayor a su utilidad.

Fusiles militares de asalto

Una encuesta en el 2004 en la que participaron 115 países mostró que de 81 encuestados, 79 prohibían la posesión civil de fusiles militares de asalto, aunque las definiciones variaban. Sólo Yemen y Kenia no informaron la prohibición específica de algunas o de todas las armas militares.⁵⁶ Algunas de las naciones que prohíben la posesión civil de armas automáticas incluyen Austria, China, Colombia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Laos, Letonia, Malasia, y Perú.⁵⁷

Algunos países llegan más lejos y prohíben la posesión civil de fusiles militares de asalto de fuego selectivo, que pueden convertirse de semi-automáticos a totalmente automáticos.⁵⁸ Muchos también prohíben la posesión

civil de variantes semi-automáticas de armas de fuego totalmente automáticas debido a su letalidad y utilidad limitada para propósitos civiles. Por ejemplo, Argentina, Australia, Bangladesh, Canadá, República Checa, Francia, Guyana, Lituania, Nueva Zelanda y el Reino Unido prohíben algunos fusiles militares de asalto de fuego selectivo y algunos semiautomáticos, aunque las definiciones varían.

Revólveres

El acceso a los revólveres está frecuentemente prohibido, dada su naturaleza ocultable y predominio en la violencia criminal.⁵⁹ Algunos países, tales como Botswana y el Reino Unido, han prohibido completamente la posesión civil de revólveres.⁶⁰ Otros, tales como Australia y Canadá, permiten los revólveres sólo para los guardias privados de seguridad y para tiradores al blanco que puedan probar que participan en forma regular en deportes con revólveres.

Dispositivos de seguridad

Un Estado de los Estados Unidos (Nueva Jersey) aprobó una ley en diciembre de 2002 que exigía que sólo los revólveres que son personalizados («revólveres inteligentes») estuvieran disponibles para la compra en el Estado.⁶¹ Las armas personalizadas pueden usar una variedad de tecnologías, incluyendo datos biométricos únicos, tal como las huellas digitales y los escaneos de retina, para permitir que sean disparadas sólo por los usuarios autorizados.

Mantenimiento de registros y registro de armas de fuego

El mantenimiento de registros y el registro de las armas ayuda a prevenir el desvío hacia mercados ilegales. También apoyan los esfuerzos del cumplimiento de la ley para rastrear armas, investigar crímenes y apoyar al procesamiento criminal. La mayoría de las naciones tienen algún método de registro de armas que están en manos de sus ciudadanos. Sin embargo, existen inconsistencias; por ejemplo, Austria y Nueva Zelanda exigen el registro de revólveres pero no de rifles y escopetas.⁶²

El nivel de información requerido y las herramientas utilizadas también varían considerablemente. México requiere que los propietarios posean licencias y que todas las armas estén registradas.⁶³ Tailandia provee un buen estándar, solicitando que la propia arma sea marcada para indicar la provincia de registro y un número.⁶⁴ Algunas jurisdicciones han comenzado inclusive a introducir pruebas balísticas como parte de los procesos de gestión de registros. Por ejemplo, Maryland y el Estado de Nueva York, en los Estados Unidos, tienen leyes que estipulan que a todas las armas nuevas se les realicen pruebas balísticas antes de poder venderlas.⁶⁵

Reglamentación de la venta y de la posesión de municiones

Los controles de municiones son una parte importante de las medidas globales de control y juegan un rol importante en la reducción del uso impulsivo de ciertos tipos de armas, particularmente por parte de las personas jóvenes. La mayoría de los países regula la venta de municiones y muchos requieren que sean almacenadas adecuadamente, definiendo las condiciones bajo las cuales pueden mantenerse las municiones, y a menudo haciendo que la compra se condicione a la posesión de la licencia apropiada. Algunas naciones, tales como Sudáfrica y las Filipinas, limitan la cantidad y tipo de municiones que un individuo puede comprar o poseer.

Los siguientes ejemplos demuestran varios enfoques tomados por las sociedades consideradas como «pacíficas» y las que se están recuperando de la guerra.

CONSULTA PÚBLICA: EL CASO DE SUDÁFRICA

Como parte de un proceso de transformación social, la reforma legislativa requiere una amplia participación de los ciudadanos y de los parlamentarios. El desarrollo de nuevas leyes en materia de armas en Sudáfrica presenta un ejemplo del poder de un proceso público y ampliamente transparente. A partir de 1999, una amplia consulta pública y las audiencias parlamentarias han sido factores claves que crearon oportunidades para desafiar las normas de posesión y uso indebido de armas como cuestiones culturales y políticas. Muchos grupos de interés dentro de la sociedad civil realizaron un análisis minucioso del proyecto de ley; dichos grupos comprendieron a comerciantes y a propietarios de armas, así como también a profesionales de la salud, a grupos defensores de los derechos de las mujeres, a grupos de prevención de la violencia, a defensores de los derechos humanos y a diversas organizaciones dirigidas a la comunidad.

Las personas y organizaciones contaban con seis semanas para entregar presentaciones por escrito sobre el proyecto de ley, que luego se debatieron en el parlamento durante un período de seis semanas a través de un proceso de audiencias públicas. Este largo período de consultas permitió la elaboración de un texto final de ley que reflejó lo mejor posible los intereses y las preocupaciones de todos los partícipes. Durante este período, hubo un debate público muy serio sobre los méritos de la ley y su objetivo. Uno de los resultados de este proceso público es que supuestamente formó e influenció la opinión pública a favor de regulaciones más estrictas y alteró el comportamiento de los propietarios de armas civiles al reducir la demanda de armas de fuego.⁶⁶

La nueva Ley de Control de Armas fue finalmente aprobada en octubre de 2000 en su segunda audiencia. Entre sus normativas están los requerimientos de licencias de propietarios, verificaciones de antecedentes de propietarios y limitaciones en la cantidad de armas que pueden poseerse. Además de una restricción sobre la posesión ilegal de armas, la Ley ha ayudado a reducir las muertes causadas por las armas.

DE LOS DERECHOS A LAS RESPONSABILIDADES: EL EJEMPLO DE AUSTRALIA

Antes de 1996, los ocho Estados australianos en su totalidad otorgaban licencias a los propietarios de armas, pero, en realidad, sólo cinco Estados registraron todas las armas. El asesinato de 35 personas en Port Arthur, Tasmania en abril de 1996 fue el catalizador para mejorar el control nacional de armas. En un lapso de semanas, impulsados por la presión pública y de los medios, todos los Estados y gobiernos territoriales se comprometieron a aprobar leyes uniformes a nivel nacional, incluyendo:

- registro de todas las armas;
- cláusulas más firmes para las licencias, incluyendo prueba de razón genuina para poseer cualquier arma, monitoreo uniforme, incluyendo una prohibición de cinco años a la posesión de armas de fuegos para cualquier persona acusada de violencia familiar o violencia de pareja íntima o sujeta a una orden de restricción, el requisito de un curso de seguridad, una edad mínima de 18 años, un período de espera de 28 días sobre cualquier compra; y pautas estrictas de almacenamiento;
- una prohibición en los rifles semi-automáticos y escopetas;
- controles mejorados en el comercio de armas de fuego, incluyendo los requisitos de un permiso por separado para cada arma; y
- una prohibición en las ventas privadas or por correspondencia de armas pequeñas.⁶⁷

Las nuevas leyes fueron introducidas gradualmente entre mediados de 1996 y mediados de 1998 y un gravamen fiscal único financió la recompra por parte del gobierno a sus dueños de las armas recientemente prohibidas. La ley dio como resultado la recolección y destrucción de armas más grande del mundo hasta la fecha, en la que se sacaron de circulación 700.000 armas.⁶⁸

LA TRANSICIÓN DE UNA GUERRA Y UN CONFLICTO VIOLENTO

«...solicitamos a la comunidad internacional presente aquí apoyar a los Estados que están saliendo de los conflictos. . . en la búsqueda de soluciones para el desarme de la población civil. . .»

—Declaración angolés en la Conferencia de Revisión de la ONU, 27 de junio de 2006

Tradicionalmente, en negociaciones de paz, el desarme se concentra en la desmovilización y la reinserción de los combatientes. Sin embargo, la experiencia en varios escenarios post conflicto, resalta la importancia de tratar además la posesión civil de armas donde esta situación es generalizada.⁶⁹ Las armas residuales que quedan en manos de las fuerzas militares, agencias de cumplimiento de la ley, empresas de seguridad privadas y civiles, luego de varias iniciativas de recolección deberán ser controlados a través de reformas legislativas. Estas reformas deben aclarar las reglas que guían la adquisición, el almacenamiento y el uso de armas.

Los gobiernos, la ONU y los organismos regionales han promovido activamente la regulación de la posesión civil de armas de fuego como parte de las transiciones de la guerra. Camboya y Sierra Leona son un perfecto ejemplo de las naciones que se recuperan de largas guerras civiles donde un gran número de civiles estaban armados; ambos gobiernos han reconocido que los programas de desarme, de desmovilización y de reinserción (DDR) deben ser seguidos y consolidados con leyes firmes de control de armas.⁷⁰

CUADRO 3 EL ROL DE LA TOMA DE CONCIENCIA PÚBLICA: «CAMBOYA LIBRE DE ARMAS»

En abril de 2005, la Asamblea Nacional de Camboya aprobó la Ley de Armas, prohibiendo la posesión privada de armas de fuego sin una licencia. El gobierno ha establecido un objetivo de una sociedad «libre de armas» y es muy difícil para los ciudadanos particulares obtener una licencia de armas de fuego. No se considera la defensa propia como razón legítima para poseer un arma y hay fuertes reglamentaciones sobre la posesión de armas para fines «deportivos». Por ejemplo, el gobierno anunció el cierre del campo de tiro público en Phnom Penh debido a esta ley. Los proyectos de «armas para el desarrollo», campañas públicas de toma de conciencia y amnistías fueron elementos importantes en los esfuerzos del gobierno y reforzaron la confianza pública para fomentar el desarme y las nuevas leyes sobre las armas. Al menos 20.000 copias de la nueva Ley de Armas se imprimieron para distribuir las ampliamente en todo el país, especialmente en los puestos policiales y oficinas de la comunidad local en las 1.621 comunidades del país. Además, se prepararon otras 100.000 copias de bolsillo de la Ley de Armas para distribuir las entre oficiales de cumplimiento de la ley antes de fines de 2005.⁷¹

ACCIÓN REGIONAL

En creciente reconocimiento de que el movimiento transnacional de armas está directamente relacionado con la manera en que los Estados regulan sus reservas internas, los acuerdos de seguridad regional incluyen cada vez más disposiciones que estipulan regulaciones cuidadosas de las armas pequeñas en manos de civiles. Los acuerdos más relevantes incluyen la Acción Conjunta de la Unión Europea (UE) (1998), la Declaración de Bamaco (2000),⁷² el *Marco de los Principios Nadi* (2000),⁷³ la *Comunidad de Desarrollo de África Austral* (SADC) *Protocolo de Armas de Fuego* (2001), el *Plan Andino* (2003),⁷⁴ y el *Protocolo de Nairobi* (2004).⁷⁵

Los Protocolos de Nairobi y SADC son los más avanzados y específicos en cuanto a la regulación de armas en manos de civiles. Uno de los objetivos del Protocolo de Nairobi es «alentar la responsabilidad, el cumplimiento de la ley y el control y gestión eficientes de las armas pequeñas mantenidas por los Estados Partes y civiles». Cada una de las 11 naciones de África Central es responsable de incorporar en sus leyes nacionales:

- prohibición de la posesión sin restricciones de armas pequeñas por parte de civiles;
- prohibición total de la posesión civil y uso de todas las armas ligeras y rifles automáticos, semi-automáticos ametralladoras;
- regulación y registro centralizado de todas las armas pequeñas en posesión de civiles en sus territorios;
- disposiciones para el almacenamiento y el uso seguro de armas de fuego en manos de civiles, incluyendo pruebas de competencia de los probables propietarios;
- monitoreo y auditoria de licencias otorgadas y restricción del número de armas que pueden poseer los individuos;
- prohibiciones sobre los empeños o prendas de las armas pequeñas; y
- registro para garantizar la responsabilidad y control efectivo de todas las armas en manos de empresas privadas de seguridad.

Además, los firmantes acuerdan fomentar la entrega de armas ilegales por parte de civiles y desarrollar programas locales, nacionales y regionales de educación pública dirigidos a fomentar la posesión y manejo responsables de las armas.

CUADRO 4 ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE ARMAS DE FUEGO: LECCIONES DE LA REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS Y EL CUERNO DE ÁFRICA

Por Francis Sang, Secretario Ejecutivo del Centro Regional de Armas Pequeñas (RECSA)

En abril de 2004, los Estados de la región de los Grandes Lagos y del Cuerno de África (Burundi, DRC, Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Ruanda, las Islas Seichelles, Somalia, Sudán, Tanzania y Uganda) firmaron el Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras. El Protocolo de Nairobi es un acuerdo regional detallado, legalmente vinculante, que entró en vigencia en mayo de 2006, y compromete a los Estados a establecer controles en una variedad de áreas, incluyendo la legislación nacional sobre armas de fuego, los controles de transferencias, la fabricación, el marcado y el rastreo, la comercialización y la ejecución de embargos de armas.

En junio de 2005, el Centro Regional de Armas Pequeñas (RECSA) fue creado para coordinar la acción de los Estados miembros. Una de las primeras tareas del RECSA fue coordinar el desarrollo de las Pautas de las mejores prácticas para informar sobre la implementación del Protocolo a través de la unificación de la legislación sobre armas pequeñas en la región. En setiembre de 2005, se organizó un taller sobre este tema, lo que produjo un conjunto de pautas y un plan de implementación que se llevaría a cabo a nivel nacional y regional. Cada Estado miembro acordó formar un equipo legal para formular un anteproyecto antes de abril de 2006 para revisar su legislación nacional sobre armas pequeñas y consultar si la misma se adapta a las Pautas de mejores prácticas.

En diciembre de 2005, se llevó a cabo un taller regional parlamentario para destacar el importante rol que los parlamentarios deben cumplir al momento de unificar la legislación sobre armas pequeñas. Con respecto a la proliferación de armas pequeñas y ligeras ilícitas, el taller acordó el siguiente plan de acción:

1. Hacer lobby para la creación de un centro de recursos sobre armas pequeñas en las bibliotecas parlamentarias para actualizar de forma regular a los miembros sobre problemas relacionados con las armas pequeñas y ligeras.
2. Fortalecer el vínculo entre los parlamentarios y las agencias de cumplimiento de la ley para asegurar que la legislación no sea sólo una simple carta, sino lograr que se implemente.
3. Fortalecer las iniciativas parlamentarias existentes creando una capacidad en los parlamentarios para establecer políticas sobre temas de construcción de la paz.
4. Comprometerse e interesarse personalmente en la unificación de la legislación sobre armas pequeñas y ligeras en la región.

Las actividades realizadas por el RECSA y sus socios con respecto a la implementación del Protocolo de Nairobi demuestran lo que se puede lograr si se involucran y fortalecen las redes regionales. Los esfuerzos realizados para armonizar la legislación sobre armas de fuego y la participación activa de los parlamentarios sirven como un modelo que podría imi-

tarse en otras regiones. Los parlamentarios involucrados en el proceso de los Grandes Lagos y el Cuerno de África desean compartir sus experiencias y lecciones aprendidas durante el proceso (que aún continúa) para ayudar a otros parlamentarios a desarrollar estrategias similares para combatir de manera colectiva el problema de las armas pequeñas en sus propias regiones.

Luego de un seminario de AWEPA (Parlamentarios Europeos por África) realizado en noviembre de 2003 en Mombasa, Burundi, la República Democrática del Congo y Ruanda han iniciado un proceso para armonizar sus respectivas legislaciones sobre armas de fuego. Esto llevó a una serie de conferencias parlamentarias subregionales entre parlamentarios de los tres países que apuntaban a armonizar su legislación. Se espera que, una vez que se logre un acuerdo final sobre la unificación, sirva como modelo y catalizador para armonizar las leyes de toda la región.

NORMAS INTERNACIONALES

Además de la tendencia entre los gobiernos de fortalecer las leyes nacionales incompletas, débiles y desactualizadas en materia de armas, varios procesos multilaterales han estimulado mayores controles de armas a nivel nacional. De forma más significativa, en mayo de 1997, 33 países patrocinaron una resolución en la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal que enfatizaba la importancia de la responsabilidad del Estado para la regulación efectiva de la posesión civil de armas pequeñas, incluyendo el otorgamiento de licencias a propietarios, el mantenimiento de un registro de armas, los requisitos de almacenamiento seguro y las sanciones apropiadas para la posesión ilegal.⁷⁶ Este esfuerzo culminó en el 2001 con la adopción de un protocolo sobre tráfico de armas pequeñas – el *Protocolo de Armas de Fuego*.

El *Protocolo de Armas de Fuego*, que entró en vigencia a mediados del 2005, penaliza el tráfico ilícito y exige que las armas sean marcadas en el momento de la fabricación, importación y transferencia desde el gobierno hacia manos privadas. También se solicita a los Estados considerar el establecimiento de un sistema de regulación de la comercialización de armas. En abril de 2005, la ratificación n° 40 desencadenó el proceso de la entrada en vigencia del Protocolo.⁷⁷ Es el primer acuerdo internacional obligatorio por ley sobre control de armas pequeñas. (Consulte el Anexo 3).

La discrepancia entre el progreso a nivel nacional y los debates sobre este tema en el proceso de la ONU sobre las armas pequeñas es significativa.

Desde 2001, han habido dos ‘reuniones Bienales de Estados para considerar la implementación del PoA’ (BMS, llevadas a cabo en julio de 2003 y julio de 2005). Esta reunión informativa puso esto en relieve, con aproximadamente un 70 % de los gobiernos que informaron voluntariamente sobre sus legislaciones nacionales de armas de fuego.⁷⁸

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

Un borrador inicial del PoA convocaba explícitamente a los Estados a regular la posesión civil y el uso de las armas con el objeto de refrenar el tráfico ilícito de armas.⁷⁹ Estas referencias fueron abandonadas en la versión final del documento de consenso ante la insistencia de los Estados Unidos, en colaboración con China y Cuba.⁸⁰ Sin embargo, si bien la referencia directa a la regulación nacional de armas fue abandonada, el PoA invita a los Estados participantes a implementar medidas legislativas o de otra naturaleza requeridas para penalizar «la fabricación ilegal, posesión (énfasis), almacenaje y tráfico» de armas pequeñas.⁸¹ El PoA también invita a los Estados a adoptar «todas las medidas necesarias para prevenir la...posesión de cualquier SALW sin marcar o marcada inadecuadamente»⁸², así como también «a identificar...grupos e individuos involucrados en el mercado ilegal, almacenaje, transferencia, posesión...y tomar las medidas necesarias de acuerdo con las leyes nacionales que correspondan...»⁸³ Además, los Estados son intimados a garantizar que se mantengan registros amplios y precisos en la medida de lo posible de la fabricación, posesión (énfasis agregado) y transferencia de las SALW dentro de sus jurisdicciones.

Estos registros deben ser organizados y mantenidos de manera tal de asegurar que la información precisa pueda ser recuperada con prontitud y cotejada por las autoridades nacionales competentes.⁸⁴

En la práctica, este compromiso requiere el establecimiento de un sistema de registro de armas pequeñas.⁸⁵

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

Los gobiernos actúan cada vez más para fortalecer las medidas de control de las armas pequeñas, incluyendo la regulación de las armas en manos de civiles, en los esfuerzos de tratar la violencia armada y los efectos negativos del tráfico de armas. La acción parlamentaria es esencial cuando se trata de revisar y actualizar las leyes nacionales sobre armas. De manera alentadora, existe bastante evidencia y lecciones a seguir en el esfuerzo por consolidar las leyes nacionales sobre armas.

1. Los parlamentarios pueden estimular las revisiones de las leyes nacionales actuales sobre la posesión y el uso de armas, así como la implementación de las leyes existentes. Como estándar de comparación, las leyes y políticas deberán estar en conformidad con las recomendaciones presenta-

das en la Resolución 1997 de la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal.⁸⁶ Éstas incluyen el otorgamiento de licencias, registro y requerimientos de almacenamiento seguro, entre otros, las cuales en su totalidad ayudarán a reducir el uso indebido y desvío de las armas de fuego legales hacia mercados ilegales. Además, los gobiernos deberán considerar seriamente la importancia de aprobar leyes de control de armas federalmente uniformes en vez de subnacionales. De esta manera impedirían el tráfico de armas desde las provincias con menos reglamentaciones.

2. Los parlamentarios pueden convocar encuestas o audiencias públicas para verificar los puntos de vista sobre el tráfico de armas, la violencia armada y la posesión en el país. Consultar los puntos de vista de diversos sectores de la población es un método útil, transparente y públicamente responsable de informar cambios en las leyes y ha sido un éxito en varios esfuerzos de reforma gubernamental incluyendo Sudáfrica, Australia y El Salvador.

3. Los parlamentarios pueden defender una legislación que:

- *Promueva la responsabilidad del propietario del arma mediante el registro del arma de fuego.* Los individuos a los que se les permite poseer un arma deben ser responsables de las mismas. También se debe acordar el desarrollo de sistemas de responsabilidad, en los cuales las pérdidas sean informadas e investigadas inmediatamente. Los gobiernos pueden acordar responsabilizar a los individuos por la pérdida de armas a través de acciones disciplinarias serias. El apoyo para las instalaciones de almacenamiento seguras y las campañas de toma de conciencia podrán ayudar a promover la responsabilidad de los propietarios de armas para garantizar que la sociedad no sea dañada con sus armas.
- *Defina criterios mínimos para la posesión privada de armas mediante la introducción de un sistema nacional de otorgamiento de licencias.* Los criterios para adquirir armas deben incluir, por lo menos, la capacidad de manejar un arma, el límite de edad, la prueba de una razón válida y un monitoreo de seguridad basado en registros criminales o historia de violencia, incluyendo la violencia de parejas íntima. También deberán solicitarse licencias para adquirir municiones.
- *Prohíba la posesión civil de rifles de estilo militar,* incluyendo armas de fuego semi-automáticas que puedan convertirse armas totalmente automáticas y variantes semi-automáticas de las armas militares. Esta medida ha sido implementada en forma efectiva en países tales como Canadá y Camboya, y en el 2004, los gobiernos del Este Africano firmaron el *Protocolo de Nairobi*, el cual obliga a los Estados Partes a «la

prohibición total de la posesión civil y uso de todas las armas ligeras y rifles automáticos y semi-automáticos y ametralladoras».

- *Garantice que las medidas nacionales estén en armonía con otros esfuerzos para prevenir la violencia contra las mujeres.* Las mujeres enfrentan riesgos particulares debido a la violencia armada en sus hogares en manos de sus parejas íntimas y el acceso a las armas es un importante factor de riesgo para el femicidio. Los regímenes nacionales deben incluir cláusulas específicas que prohíban el acceso a las armas si la persona que quiere poseer un arma tiene antecedentes de violencia contra parejas íntimas o miembros de la familia.

Los contribuyentes a la versión original de este tema incluyen a Cate Buchanan, *Centro para el Diálogo Humanitario*, Wendy Cukier, *SAFER-Net Canadá*; Adele Kirsten, *Instituto para Estudios sobre Seguridad*; Emile LeBrun, consultora; y Lora Lumpe, *Amnistía Internacional de los Estados Unidos*. Se recibieron comentarios y sugerencias de revisores como Peter Batchelor, *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas*; Nicolas Florquin, *Encuesta sobre Armas Pequeñas Survey*; Keith Krause, *Encuesta sobre Armas Pequeñas*; Dr David Meddings, *Organización Mundial de la Salud*; Brian Parai, *Gobierno de Canadá*; Rebecca Peters, *Red Internacional de acción contra Armas Pequeñas*; Daniël Prins, *Gobierno de los Países Bajos*; Dr Garen Wintermute, *Programa de Investigación para la Prevención de la Violencia, Universidad de California*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

- Buchanan, Cate y Mireille Widmer (2006), *Transitioning to Peace: Guns in Civilian Hands*, Centro para el Diálogo Humanitario, Resumen de la política de la RevCon, junio de 2006. Disponible en inglés en: www.hdcentre.org/UN+process+on+small+arms+control
- (2006), *Civilians, guns and peacebuilding: Approaches, norms and possibilities*, Centro para el Diálogo Humanitario, Boletín informativo sobre la negociación de desarme No. 1, octubre. Disponible en: www.hdcentre.org/Negotiating+Disarmament
- Cukier, Wendy y Vic Sidel (2005), *The Global Gun Epidemic: From Saturday Night Specials to AK-47s*, Praeger, Nueva York.
- Frey, Barbara (2005), *Draft Principles on the Prevention of Human Rights Violations Committed with Small Arms*, Sub Comisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Prevención de las violaciones a los derechos humanos cometidas con

- armas pequeñas y ligeras, E/CN.4/Sub.2/2005/35. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2005.html>
- Hemenway, David (2004), *Private Guns, Public Health*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Kirsten, Adele (2004), *The Role of Social Movements in Gun Control: An International Comparison between South Africa, Brazil and Australia*, Informe de Investigación No. 21, Centro para la Sociedad Civil, Durban. Disponible en: www.nu.ac.za/ccs/files/kirsten.final.pdf
- Mistry, Duxita y asociados (2002), *The Role of the Criminal Justice System in Excluding Unfit Persons from Firearms Ownership*, Instituto para los Derechos Humanos y Estudios de Justicia Criminal, Disponible en: www.smallarmsnet.org/issues/regions/gunfreerep.pdf
- Moser, Caroline (2004), 'Urban violence and insecurity: An introductory roadmap', *Environment and Urbanization*, Vol. 16, Número 2, octubre. Disponible en: www.ied.org/docs/urban/eu_brief10.pdf
- Encuesta sobre Armas Pequeñas (2004), 'A common tool: Firearms, violence, and crime', en: *Encuesta sobre Armas pequeñas 2004: Rights at Risk*, Oxford University Press, Oxford, capítulo 4
- Consulte Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal, Sexta Sección (1997), *Firearm Regulation for the Purpose of Crime Prevention and Public Health and Safety: Proyecto de Resolución II*, E/CN.15/1997/21. Disponible en: www.uncjin.org/Documents/6comm/21_2e.pdf

NOTAS

- 1 «Armas pequeñas» generalmente hace referencia a las granadas, fusiles de asalto, revólveres, ametralladoras ligeras «Armas ligeras» generalmente hace referencia a las armas anti tanque y cañones antiaéreos, ametralladoras pesadas, rifles sin retroceso. Los términos armas, armas de fuego, armas pequeñas y ligeras se utilizan de forma intercambiable a lo largo de esta publicación.
- 2 Consulte, por ejemplo, la declaración de Australia en BMS 2003. Disponible en: disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Australia.pdf
- 3 Consulte en particular la declaración de Bélgica en la BMS 2003, disponible en: disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Belgium.pdf; y la de México, disponible en: disarmament2.un.org/cab/salw-2003/statements/States/Mexico.pdf
- 4 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2002: *Counting the Human Cost*, Oxford University Press, Oxford, p. 79
- 5 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, p. 175; Centro de Seguridad Humana (2005), *Human Security Report 2005: War and peace in the 21st century*, Oxford University Press, Oxford. Disponible en: <http://www.humansecurityreport.info/>
- 6 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, p. 175

- 7 Consulte, por ejemplo, Louise, Christopher (1996), *The Social Impacts of Light Weapons Availability and Proliferation*, Discussion Paper, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social, Ginebra, Pág. 2, Comité Internacional de la Cruz Roja (1999), *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*, ICRC, Ginebra; Encuesta sobre Armas Pequeñas (2001), *Humanitarianism under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons*, Encuesta sobre Armas Pequeñas, Ginebra; Beasley, Ryan, Cate Buchanan y Robert Muggah (2003), *In the Line of Fire: Surveying the Perceptions of Humanitarian and Development Personnel of the Impacts of Small Arms and Light Weapons*, Centro para el Diálogo Humanitario y Encuesta de Armas Pequeñas, Ginebra; y Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *Putting People First: Human Security Perspectives on Small Arms Availability and Misuse*, Ginebra
- 8 Consulte, por ejemplo, Rothman, Emily y colaboradores (2004) “Batteres’ use of guns to threaten intimate partnersh” *Journal of the American Women’s Medical Association*, Vol. 60, Número 1
- 9 Organización Mundial de la Salud (2002) Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, OMS Ginebra, pp. 274-275
- 10 Consulte, Farr, Vanessa y Kiflemariam Gebre-Wold (eds.) (2002), *Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons: Regional and International Concerns*, Resumen BICC No. 24, Bonn International Centre for Conversion, Bonn; Red de Mujeres de IANSA en: www.iansa.org/women; y Amnistía Internacional (2005), *The Impact of Guns on Women’s Lives*, Amnistía Internacional, Oxford
- 11 Unidos, jóvenes de entre 9 y 17 años cometieron cerca del 10 por ciento de todos los crímenes que involucraron armas investigados en 1999; jóvenes (de 18–24 años) cometieron otro 34 por ciento de los crímenes.. En conjunto, estos grupos de edades fueron responsables del 57 por ciento de todos los homicidios con armas en los Estados Unidos en 1998. Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de los Estados Unidos (2000), *Crime Gun Trace Reports*, 1999, Washington, DC, p. 3
- 12 Consulte www.who.int/mental_health/prevention/suicide/suicideprevent/en/
- 13 Fuentes: Bielorrusia y Colombia: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2003), *Surveys on Crime Trends and the Operations of the Criminal Justice System* en www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_surveys.html; Ecuador y Venezuela: Base de datos sobre mortalidad de la OMS (2003) en www.who.int/whosis/mort/text/download.cfm?path=whosis,whsa,mort_download&language=english; México: Secretaría de Salud de México en www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no1/index.htm; Sudáfrica: Centro de Análisis de Información Criminal, Servicios Policiales Sudafricanos, Pretoria y Registro Central de Armas de Fuego, SAPS, Pretoria (2002). Cifra poblacional del censo 2001: Censo en resumen (2003). Estadísticas de Sudáfrica; Estados Unidos: Departamento de Justicia Estadounidense: Libro de referencia de estadísticas de justicia criminal. Cifras poblacionales de la División Poblacional de las Naciones Unidas; Brasil: Sistema de Información sobre Mortalidad del Ministerio de Salud (2003); Canadá Estadísticas de homicidios en Canadá, 2003. Población de Canadá 2000–04 en www.members.shaw.ca/kcic1/population.html; Australia: Mouzos, Jenny y Catherine Rushforth (2003), ‘Firearm related deaths in Australia, 1991- 2001’ *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, Vol. 269, Noviembre, Instituto Australiano de Criminología, Canberra en www.aic.gov.au/publications/tandi2/tandi269.pdf. Mouzos y Rushforth dan porcentajes y números—la población ha sido extrapolada de aquellos; Inglaterra y Gales: Crime in England & Wales 2003/2004 UK National Statistics en www.statistics.gov.uk/ci/nugget.asp?id=6. La Encuesta sobre Armas Pequeñas fue útil en la recolección de esta información. Compilado en mayo de 2005
- 14 Los civiles en Sudáfrica poseen 3.700 millones de armas de fuego, mientras que la policía y las fuerzas armadas poseen 567.000. Gould, Chandre y Guy Lamb (2004), *Hide and Seek: A Report on the Southern Africa Research Programme on Small Arms and Light Weapon*, Instituto para Estudios de Seguridad, Pretoria

- 15 Ó 17.300 millones si se incluyeran las armas de fuego de depósitos e inventarios institucionales militares y de cumplimiento de la ley. Consulte Fernandes, Rubem César y colaboradores. (2005), 'Where, whose and what: Mapping small arms holdings', en: *The Small Arms Factor in Brazil*, ISER, Rio de Janeiro. Disponible en ingles y en portugués
- 16 Academia Nacional Estadounidense de Ciencias (2004); *Firearms and Violence: A Critical Review*, Washington, DC. Este informe cita una falta de datos adecuados ya sea para probar o desaprobar la eficacia de las leyes de armas de fuego - tanto las permisivas como las restrictivas.
- 17 Hemenway, David (2004), *Private Guns, Public Health*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan; Cukier, Wendy (2002), 'More guns, more deaths', *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 8, pp. 367–379. como con la mayoría de las reglas, podría haber excepciones. Por ejemplo, Yemen parece tener un alto índice de posesión de armas pero un índice moderado de muertes causadas por armas de fuego. Es posible, sin embargo, que esta anomalía se deba a la falta de información. Consulte *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford University Press, Oxford, pp. 169–189, y particularmente pp. 179–180
- 18 Hemenway, David and M. Miller (2000), 'Firearm availability and homicide rates across 26 high-income countries', *Journal of Trauma*, Vol. 49, Número 6, pp. 985–988
- 19 OMS (2002), Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/chapters/en/
- 20 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, p. 176
- 21 Encuesta sobre Armas Pequeñas, p. 176
- 22 OMS (2004), «Suicidio, problema de salud pública enorme pero prevenible, dice el comunicado de prensa de la OMS para el Día de la Prevención del Suicidio, 10 de septiembre. Disponible en: www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr61/en/
- 23 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, p. 176
- 24 Sayil, I. (1991), «Turquía» *Boletín Asociación Internacional para el Estudio del dolor*, Vol. 2, Número 3
- 25 OMS, Organización Panamericana de Salud y Encuesta sobre Armas Pequeñas (2004), 'Violencia relacionada con las armas en Brasil—Violência por armas de fogo no Brasil'. Disponible en: www.smallarmssurvey.org/copublications.htm
- 26 Kellermann, A. y J. Waeckle (1998), 'Preventing firearm injuries', *Annals of Emergency Medicine*, Vol. 32, pp. 77–79
- 27 Yuksel, F. y asociados. (2004), 'Management of maxillofacial problems in self-inflicted rifle wounds', *Annals of Plastic Surgery*, Vol. 53, Número 2, pp.111–117
- 28 Branas, C. y asociados (2004), 'Firearm homicide and firearm suicide: Opposite but equal', *Public Health Reports*, Vol. 119, Número 2, pp. 114–124
- 29 Simkin, S y asociados (2003), 'Seasonality in suicide: A study of farming suicides in England and Wales', *Crisis*, Vol. 24, Número 3, pp. 93–97
- 30 Cifras de la OMS, actualizadas a junio de 2004. Disponibles en: www.who.int/mental_health/prevention/suicide/charts/en/
- 31 Centro Estadounidense para el Control de Enfermedades, WISQARS Informes de Mortalidad por Heridas, 1999–2002, Centro Estadounidense para la Prevención y el Control de Heridas. Disponible en: webappa.cdc.gov/sasweb/ncipc/mortrate10_sy.html
- 32 Consulte, por ejemplo, la hoja técnica de la Fundación Estadounidense Nacional para la Prevención de Heridas Primero Piense sobre la prevención de la violencia. Disponible en: www.thinkfirst.org/teens/ViolencePrevention.asp
- 33 Hoja técnica de la OMS sobre violencia autodirigida. Disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/factsheets/en/selfdirectedviolfacts.pdf
- 34 Kellermann, Arthur et al (1992), 'Suicide in the home in relation to gun ownership', *New England Journal of Medicine*, Vol. 327, Número 7, pp. 467–472

- 35 Wintemute, Garen y asociados (1999), *'Mortality among recent purchasers of handguns'*, New England Journal of Medicine, Vol. 341, Número 21, pp. 1583–1589
- 36 Entrevista telefónica entre Christian Ruge, FAFO y Brigadier Geir Anda, Comandante, Norwegian Defence Staff Press and Information Office, Oslo. Comunicación con el Centro para el Diálogo Humanitario, 18 de mayo de 2005.
- 37 La Sra. Frey fue designada Ponente Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y las Armas Pequeñas en abril de 2003, y se le asignó la tarea de preparar un amplio estudio sobre la prevención de las violaciones a los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras en base a su borrador de trabajo preparado para la Sub Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2002/39), que consideraron los diversos temas prácticos y legales involucrados en las cuestiones de (a) el comercio y transporte de armas pequeñas y ligeras; y (b) el uso de esas armas en el contexto de las normas humanitarias y de derechos humanos, y ofreció recomendaciones para mayor acción e investigación. Ella presentó el informe final del estudio en agosto de 2006.
- 38 Frey, Barbara (2006), *Prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons*: Informe final entregado por Barbara Frey, Ponente Especial, según la resolución 2002/25 (A/HRC/Sub.1/58/27) de la Sub Comisión, para 42. Disponible en: <http://hrp.cla.umn.edu/documents/A%20HRC%20Sub.1%2058%2027.pdf>
- 39 Las cifras estimativas de los robos de armas anuales en los Estados Unidos son 500.000–1.820.000. Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, pp. 60–61
- 40 Chetty, Robert, ed. (2000), *Firearm Use and Distribution in South Africa*, National Crime Prevention Centre, Firearms Programme, Pretoria, p. 45
- 41 Gould (2004), *Hide y Seek*, p. 200
- 42 Francis, Geoffrey (1995), *'Illicit firearms in Canada: Sources, smuggling and trends'*, Royal Canadian Mounted Police Gazette, Vol. 57, Número 2, pp. 22–24
- 43 Durante los primeros ocho meses del 2003, los oficiales mejicanos supuestamente solicitaron al gobierno de los Estados Unidos rastrear más de 17.000 armas de origen estadounidense recuperadas en crímenes cometidos en México. Grillo, Ioan (2003), *'Illegal arms pervasive in Mexico and most obtained from the US'*, Houston Chronicle, 12 de octubre de 2003
- 44 Organización de Estados Americanos (2002), *Evaluation of Progress in Drug Control 2000–2002*, OEA, México, p. 8
- 45 Botswana no emite licencias de armas a particulares. Sólo miembros activos de la policía y de las fuerzas de defensa están autorizados a poseer y llevar armas Los cazadores están sujetos a control estricto, con sólo 400 licencias otorgadas anualmente por lotería—200 para escopetas y 200 para rifles.
- 46 Alianza para el Control de Armas (Sudáfrica), *Facts and Figures—Botswana: A Lesson for South Africa*. Disponible en: www.gca.org.za/facts/briefs/09botswana.htm
- 47 Basado en Zimring, Franklin (1991), *'Firearms, violence and public policy'*, Scientific American, noviembre, pp. 24–30
- 48 Cukier, Wendy y asociados. (2003), *Emerging Global Norms in the Regulation of Civilian Possession of Small Arms*, SAFER-Net, Toronto (actualizado en el 2004)
- 49 Ley de Control de Armas de Fuego de Sudáfrica (No.60 del 2000), Sección 140
- 50 Villaveces, Andres y asociados. (2000), *'Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in two Colombian cities'*, Journal of the American Medical Association, Vol. 283, págs. 1205–1209
- 51 Ley de Armas de Fuego de Canadá (1995), capítulo 39 39. Disponible en: www.laws.justice.gc.ca/en/F-11.6/59627.html
- 52 Hemenway, David y colaboradores. (2002), *'Firearm availability and female homicide victimization rates across 25 populous high-income countries'*, Journal of the American Medical Women's Association, Vol. 57, pp. 100–104

- 53 Richardson, Vigdor, Elizabeth y James Mercy (2002), 'Disarming batterers: The impact of domestic violence firearm laws', en Jens, Ludwig and Philip Cook (eds.), *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Violence*, Brookings Institution, Washington, DC. Sin embargo, cometer un delito violento menor no siempre resulta en la entrega de las armas por parte del abusador.
- 54 Sudáfrica, Ley de Control de Armas de Fuego, capítulo 5: Certificado de Competencia, sección 9 (5) (a) y (b)
- 55 Cukier y asociados (2003), *Emerging Global Norms*
- 56 Cukier, Wendy (2005), *The Feasibility of a Global Ban on Civilian Possession of Military Assault Weapons*, Informe preparado por el Grupo de Trabajo sobre Armas Pequeñas de la construcción de la paz y la seguridad humana: Desarrollo de capacidad de políticas del proyecto sector voluntario del Comité Coordinador Canadiense de Construcción de la Paz
- 57 Cukier (2005), *The Feasibility of a Global Ban*
- 58 Desde una perspectiva de seguridad pública, existe poca diferencia entre armas militares de asalto semi-automáticas o totalmente automáticas. Una AK-47 totalmente automática dispara 20 balas en 2.4 segundos, una AK-47 Norinco semi-automática tarda 4.6 segundos. Consulte Cukier y asociados. (2003), *Emerging Global Norms*
- 59 ONU (1998), *International Study on Firearm Regulation*, pág. 33. Disponible en: www.uncjin.org/Statistics/firearms
- 60 ONU (1998), *International Study on Firearm Regulation*
- 61 La ley exige que sólo los revólveres personalizados estén disponibles para la venta pasados tres años de que se vuelvan comercialmente disponibles. Consulte Estado de Nueva Jersey (2002), «McGreevey firma ley que requiere revólveres a prueba de niños», conferencia de prensa, diciembre de 22. Disponible en: www.njstatelib.org/NJLH/lh2002/govmess/ch130gov.htm. Consulte también Eisenberg, Anne (2005), 'Ready, aim, ID check: In wrong hands, gun won't fire', *New York Times*, 6 de enero
- 62 Esta información fue tomada de perfiles de países SAFER-Net para Australia, Austria, Alemania, India y Japón. Disponible en: www.ryerson.ca/SAFER-Net
- 63 SAFER-Net (2001, última actualización), perfil del país: México. Disponible en: www.ryerson.ca/SAFER-Net. Visitado el 10 de marzo de 2004
- 64 SAFER-Net (2001, última actualización), perfil del país: Tailandia Disponible en: www.ryerson.ca/SAFER-Net. Visitado el 10 de marzo de 2004
- 65 Boesman, William y William Krouse (2001), Red Nacional de Información Balística Integrada Disponible en: www.boozman.house.gov/UploadedFiles/SECOND%20AMEND%20-%20Ballastic%20Fingerprinting.pdf
- 66 Kirsten, Adèle y colaboradores. (2006) *Islands of Safety in a Sea of Guns: Gun-free Zones in South Africa*, Small Armes Survey, Ginebra. Para mayor información ver el caso de Sudáfrica, Anexo 6
- 67 Consejo de Ministros de Policía de Australiasia, 10 de mayo de 1996 y 17 de julio de 1996, Consolidated Resolutions relating to Legislative Issues
- 68 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004, p. 184
- 69 Consulte Buchanan, Cate y Mireille Widmer (2006), *Civilians, guns and peace processes: Approaches and possibilities*, Centro para el Diálogo Humanitario, Boletín informativo sobre la negociación de desarme No. 1, disponible en: www.hdcentre.org/Negotiating+Disarmament
- 70 En Camboya, consulte *European Union's Assistance on Curbing Small Arms and Light Weapons in the Kingdom of Cambodia* (EU ASAC) en: www.eu-asac.org/and_cambodia/cambodia_small_arms.html; on Sierra Leone, consulte www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/proj_sierra-leone.pdf
- 71 Comunicación vía correo electrónico con David de Beer, gerente de proyecto de Asistencia de la Unión Europea para frenar las armas Pequeñas y Ligeras en el Reino de Camboya (EU ASAC), noviembre de 2005

- 72 La Declaración de Bamako sobre la Posición Común Africana sobre la Proliferación, Circulación y Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. Disponible en: www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional
- 73 Conferencia de Jefes de Policía del Pacífico Sur y la Organización de aduanas de Oceanía (2000), *Towards a Common Approach to Weapons Control* («Nadi Framework»), Nadi, 10 de marzo. Disponible en: www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional
- 74 OEA (2003), Plan Andino para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos, Decisión OEA 552, 25 de junio de 2003. Disponible en: www.comunidadandina.org/normativa/dec/D552.htm
- 75 Los países que negociaron el acuerdo son Burundi, la República Democrática del Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, las islas Seichelles, Sudán, Tanzania y Uganda. Para el texto del acuerdo, consulte www.saferafrica.org/DocumentsCentre/NAIROBI-Protocol.asp
- 76 Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal, sexta sesión (1997). La resolución fue patrocinada por Angola, Australia, Botswana, Brasil, Brunei, Burundi, Canadá, Colombia, Croacia, Fiji, Francia, Gambia, Alemania, Grecia, Haití, Italia, Japón, Lesotho, Malasia, México, Marruecos, los Países Bajos, las Filipinas, Polonia, Catar, República de Corea, Rumania, la Federación Rusa, Arabia Saudita, Suecia, Tanzania, Tailandia y Túnez.
- 77 La información está disponible en: www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_firearms.html
- 78 Elli Kytömäki y Valerie Yankey-Wayne (2006), *Five Years of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Regional Analysis of National Reports*, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme
- 79 El Borrador del Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, versión L4 Rev. 1 invitaba a los Estados a emprender lo siguiente: «A instaurar leyes adecuadas, reglamentaciones y procedimientos administrativos para ejercer control efectivo sobre la fabricación legal, almacenaje, transferencia y posesión de armas pequeñas y ligeras dentro de sus áreas de jurisdicción. Para garantizar que aquellos involucrados en la fabricación ilegal, almacenaje, transferencia y posesión puedan y sean procesados según códigos penales apropiados. ...Para considerar seriamente la prohibición del comercio sin restricción y la posesión privada de armas pequeñas y ligeras específicamente diseñadas para propósitos militares».
- 80 Comentarios preparados de John Bolton (USA), 9 de julio de 2001. Disponible en: www.un.int/usa/01_104.htm. See also IANSA (2001), 'Conferencia de Prensa de la Red Internacional de Acción contra Armas Pequeñas,' 20 de julio. Disponible en www.notes.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/f3073dc0c5af587285256a92006d47c4?OpenDocument
- 81 UN (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, Julio, párr. II.3
- 82 *ibid*, párr. II.8
- 83 *ibid*, párr. II.6
- 84 UN (2001), Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas, párr. II.9
- 85 Esta observación fue realizada por Regehr, Ernie (2001), 'The UN and a small arms Program of Action Measuring success', Ploughshares Monitor, Diciembre. Disponible en: www.ploughshares.ca/CONTENT/MONITOR/Monitor01list.html
- 86 Consulte Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal, Sexta Sección (1997), *Firearm Regulation for the Purpose of Crime Prevention and Public Health and Safety: Draft Resolution II*, E/CN.15/1997/21. Disponible en: www.unjin.org/Documents/6comm/21_2e.pdf

TEMA 2 DETENCIÓN DEL FLUJO DE ARMAS PEQUEÑAS – ASUNTOS DE CONTROL

Relativamente pocos de los países más afectados por la violencia armada son grandes productores de armas pequeñas, por lo tanto, las armas generalmente se fabrican en el exterior.¹ Con frecuencia, estas armas suministradas desde el exterior son recicladas repetidamente dentro o a través de las fronteras durante años, aumentando el impacto de la venta inicial. Dado el daño que causan en algunas áreas, se requiere una respuesta internacional para prevenir los suministros de nuevas armas. Este tema examina las formas más comunes en las que se trafican armas y provee recomendaciones claves de políticas para detener las transferencias ilícitas y esos suministros – ya sean técnicamente «autorizados» o no – que son particularmente dañinos para la seguridad humana.

Las transferencias globales de armas tienen varias formas: las armas pueden venderse, canjearse o entregarse en forma gratuita. Muchos gobiernos se preocupan por el tráfico ilícito, considerando la legalidad basada apenas en si un tratado tuvo aprobación gubernamental o no.² Sin embargo, el mercado ilícito está íntimamente conectado con el mercado legal, y a veces los dos son difíciles de distinguir. De hecho, la cuestión de qué es un acuerdo legal de armas o no, gira en torno de la cuestión de qué está permitido según la ley nacional e internacional, y la ausencia de leyes nacionales adecuadas que cubran la comercialización de armas es uno de los principales desafíos. La falta de transparencia deliberada, aún en el mercado autorizado por parte de muchos Estados, incluyendo algunos grandes productores y exportadores, enreda aún más las cosas.³

Las transferencias internacionales de armas entran dentro de tres categorías:

- *transferencias autorizadas de armas* que son explícitamente aprobadas por los gobiernos de los países importadores y exportadores, así como también los países de tránsito con controles adecuados de trasbordo (como se explica más abajo, el hecho de que una transferencia

sea autorizada por un gobierno no la excluye de ser un incumplimiento de la ley internacional y/o de tener graves consecuencias para la seguridad humana);

- *transacciones del mercado gris* que involucran cargamentos de armas oficialmente declarados para un destino o cliente – y aprobado por un gobierno sobre esa base – pero son luego desviados hacia un usuario no autorizado, a veces en violación de un embargo internacional de armas; y
- el «*mercado negro*» o *transacciones estrictamente ilegales*, en las cuales ni la exportación ni la importación fueron aprobadas por las autoridades relevantes y el acuerdo completo se lleva a cabo en las sombras, aprovechando los controles permisivos y las redes extensivas de organizaciones criminales.

Los gobiernos a menudo aprueban transferencias de armas pequeñas con poca o ninguna consideración de las consecuencias, incluyendo las cuestiones básicas tales como quién recibirá las armas o municiones, cómo las utilizarán y qué repercusiones podría tener la afluencia de armas en las condiciones de seguridad, el ambiente de seguridad para los civiles; si, por ejemplo, el uso indebido de las armas incitará a la violencia y el abuso a los derechos humanos. Los acuerdos de mercado gris brindan una cubierta simple para las transferencias hacia abusadores de los derechos humanos y hacia aquellos sujetos a embargos de armas. Además, donde los gobiernos fallan en tomar medidas severas contra las ventas ilegales y en detener a los criminales que hacen uso indebido de las mismas, la amplia disponibilidad de armas da lugar a ataques armados contra civiles. El tráfico de armas pone en peligro las vidas y la subsistencia en innumerables formas. Pero parece que la competencia por mercados y ganancias financieras impiden las restricciones, y por desgracia los países proveedores comúnmente justifican que «si no lo vendemos, alguien más lo hará», un razonamiento a menudo inconsistente con sus objetivos globales de políticas extranjeras de desarrollo y seguridad.

PROCESOS EXISTENTES

Una serie de iniciativas para regular las transferencias de armas han tenido lugar, dirigidas por gobiernos, parlamentarios y ONG. A continuación se describen enfoques que ofrecen alguna promesa o lección para el futuro.

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

Regular el mercado ilícito de armas pequeñas es el principio organizativo principal del PoA y se hace referencia explícita e implícita a lo largo del documento. El acuerdo de los Estados de perseguir medidas adicionales, instrumentos obligatorios por ley sobre marcado y rastreo y comercialización apoya adicionalmente este enfoque desde el punto de vista del suministro del PoA. Sin embargo, el mercado autorizado de armas pequeñas, desde donde se origina la mayoría del mercado ilícito, fue supuestamente excluido del alcance del PoA.

La Sección 2, Artículo 11 del PoA solicita específicamente a los Estados Miembros «evaluar las aplicaciones para las autorizaciones de exportación según reglamentaciones nacionales estrictas y procedimientos que cubran todas las armas pequeñas y ligeras y sean consistentes con las responsabilidades existentes de los Estados según la ley internacional aplicable».

1. Criterios de transferencia

Los gobiernos tienen responsabilidades legales internacionales con respecto a sus decisiones de permitir las transferencias de armas pequeñas. Según el PoA, Sección 2, Artículo 11, los Estados declararon que ellos «evaluarían las aplicaciones para las autorizaciones de las exportaciones» según criterios «consistentes con las responsabilidades existentes de los estados según la ley internacional aplicable». La *Agenda* para la Acción Humanitaria, acordada en diciembre de 2003 por los Estados parte de la Convención de Ginebra, insta a los gobiernos a «hacer respetar el derecho internacional humanitario, uno de los criterios fundamentales para la evaluación de las transferencias de armas». Los Estados son alentados a incorporar dichos criterios en las leyes o políticas nacionales y en las normas internacionales y regionales sobre transferencia de armas.⁴

Las obligaciones de los Estados trascienden la obligación de respetar los embargos de armas y hacerlos obligatorios dentro de sus territorios. Cuando los países proveedores ponen a disposición las armas y las municiones, aunque tengan razones para creer que las mismas puedan utilizarse en forma indebida, ellos se vuelven cómplices de las resultantes atrocidades cometidas con las armas. Como lo indicara la Ponente Especial de la ONU sobre la prevención de las violaciones a los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, la ley internacional «podrá interpretarse como que prohíbe a los [estados] transferir armas pequeñas sabiendo que las mismas serán utilizadas para violar los derechos humanos».⁵ Los informes de la Ponente Especial han destacado que la disponibilidad de armas pequeñas y el uso indebido están íntimamente conectados y que los estándares internacionales sobre transferencias de armas deberán ser

clarificados y reforzados si se quieren prevenir los abusos que son posibles tras el uso de las armas.

CUADRO 5 LA MEJORA DE LOS CONTROLES DE LAS TRANSFERENCIAS COMIENZA EN CASA: NUEVA ZELANDIA

Por Phil Goff, Ministro de Desarme y Control de Armas, Nueva Zelanda

A pesar del resultado decepcionante de la Conferencia de Revisión 2006 de Armas Pequeñas de la ONU, Nueva Zelanda permanece firmemente comprometida con el Programa de Acción de la ONU. La prioridad actual es reactivar la agenda internacional de armas pequeñas. Trabajaremos en conjunto para garantizar que esto se logre.

El Programa de Acción continúa siendo muy relevante para la región inmediata de Nueva Zelanda. Las situaciones peligrosas para la seguridad dentro de los países como Timor Leste, las Islas Salomón y Bougainville podrían haber sido mucho más trágicas de no haber sido por el progreso logrado al retirar y destruir las armas de fuego de sus comunidades.

El desarrollo de los controles de transferencias que regulan el comercio de armas pequeñas y ligeras permitirá refrenar la proliferación de estas armas en manos equivocadas. Nueva Zelanda ha tenido un rol activo al apoyar la iniciativa del control de transferencias lanzada por el Reino Unido. También ha seguido de manera activa la propuesta separada y de mayor ambición del Reino Unido sobre el tratado contra el tráfico de armas.

La sociedad civil ha desempeñado una parte importante al movilizar a la ONU hacia la acción sobre el tema de las armas pequeñas. La delegación de Nueva Zelanda para la Conferencia de Revisión se afianzó por la participación de tres representantes diferentes de las ONG. El gobierno valora en gran medida la contribución que las ONG realizan al enfocar la atención global en el sufrimiento provocado por las armas pequeñas.

También existen razones importantes para que los gobiernos adopten una prohibición de las transferencias de armas hacia los países «pacíficos» donde las autoridades locales son incapaces de frenar a los individuos y grupos privados que actúan con impunidad. Cuando las naciones que exportan se dan cuenta de que las armas y las municiones provistas en forma legal están siendo desviadas y utilizadas en crímenes mortales, ellos deberían actuar igualmente para evitar la complicidad en la masacre. En 1996, por ejemplo, Estados Unidos prohibió la exportación de armas a Paraguay cuando se descubrió que muchas armas utilizadas en crímenes violentos en el vecino país de Brasil eran de origen estadounidense, transferidas legalmente a Paraguay y luego traficadas ilegalmente a través de la frontera Brasil-Paraguay. Esta política parece haber llevado a algunos cambios: en el 2000, luego de negociaciones con el gobierno brasileño, Paraguay se comprometió a una moratoria de tres años sobre todas las importaciones de armas de fuego.⁶

El *Protocolo de la ONU contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones (Protocolo de Armas de Fuego)*, que entró en vigencia el 3 de julio de 2005, establece que las transferencias legales de armas requieren acuerdos entre los gobiernos involucrados.⁷ (Consulte el Anexo 3 para mayor información sobre ratificaciones y firmas). Sin embargo, el *Protocolo de las Armas de Fuego* también contiene algunos de los puntos débiles de los esfuerzos que apuntan sólo a las transferencias «ilícitas»: sólo cubre las transferencias comerciales, con lo cual exime a las transacciones de Estado a Estado y no especifica los criterios sobre los que deben valorarse las decisiones de transferencias de armas. Además, se limita a armas de fuego de cañón, lo que significa que algunas armas clasificadas por el Grupo de expertos gubernamentales sobre armas pequeñas de 1997 de la ONU como «armas pequeñas y ligeras», tales como explosivos y minas, no están cubiertas.⁸

Las ONG han liderado el reclamo de criterios internacionales que rijan la exportación de armas. La Campaña de Control de Armas, lanzada en octubre de 2003 por la Red Internacional de Acción Contra Armas Pequeñas (IANSA), Oxfam y Amnistía Internacional, propugna un «Tratado de Tráfico de Armas» (ATT) que prohíba las transferencias cuando las armas y municiones en cuestión sean indiscriminadas, de una naturaleza que cause daños superfluos o sufrimiento innecesario o cuando se tenga conocimiento de que las armas se usarán en violaciones de la Carta de la ONU o en violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH).⁹

En la Reunión Anual del Foro Parlamentario Internacional sobre Armas Pequeñas y Ligeras que tuvo lugar en México en octubre de 2005, la campaña de Control de Armas lanzó una iniciativa llamada: la Acción Parlamentaria Global, que convocó a parlamentarios de todo el mundo para que ofrecieran su apoyo personal para un ATT global y les solicitó que llevaran a cabo la iniciativa dentro de sus propios parlamentos.

Muchos parlamentarios se comprometieron de manera activa con el tema y ofrecieron apoyo para la campaña de Control de Armas. Por ejemplo, 61 miembros del parlamento danés, de todos los partidos políticos, demostraron su apoyo a la campaña de Control de Armas al unirse a la Petición un Millón de Rostros que condujo a la Conferencia de Revisión de 2006.

Luego de la decepción de la Conferencia de Revisión del 2006 (RevCon) en la que no se pudo acordar un camino a seguir para el

control de las transferencias, se acordó el Primer Comité de la Asamblea General de la ONU en Octubre de 2006 para establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales «con inicio antes del 2008, para examinar la viabilidad y los parámetros de borrador para un instrumento obligatorio por ley que establezca los estándares internacionales comunes sobre la importación, exportación y transferencia de armas convencionales». Esto marca el primer paso hacia el establecimiento de un ATT que creará controles legalmente obligatorios de armas y garantizará que todos los gobiernos controlen las armas utilizando las mismas normas internacionales. Sin embargo, se requiere la atención continua de este asunto para guiar y fomentar el progreso y varios Estados aún necesitan incorporarse.

«De la misma manera que no manifestamos las fallas del gobierno, pero nos expresamos con respecto a los derechos humanos, no podemos criticar el comercio ilegal de armas sino preocuparnos por el comercio legal que contribuye al mismo. Los principios globales importantes en común basados en obligaciones legales existentes y en la transparencia son esenciales para tratar este problema de las armas que está fuera de control [sic] y sus impactos».

—Declaración de Costa Rica en la Conferencia de Revisión de la ONU, el 27 de junio de 2006

A nivel regional y nacional, un número de Estados proveedores de armas han adoptado progresivamente criterios mínimos de transferencia de armas. Se han observado progresos mayores desde el 2001 para la codificación de criterios de transferencia de armas pequeñas. En diciembre de 2002, el Acuerdo Wassenaar¹⁰ adoptó las *Pautas de mejores prácticas para la exportación de armas pequeñas y ligeras*. Las pautas identifican las circunstancias bajo las cuales los exportadores deben evitar la autorización de transferencia de armas, incluido el riesgo de contribuir al terrorismo, prolongar o agravar un conflicto armado o el desvío a receptores no autorizados.¹¹

En diciembre de 2003, el Acuerdo Wassenaar también concertó *Elementos para controles de exportación de las MANPADS*, los cuales requieren que los miembros limiten las exportaciones de sistemas portátiles de defensa aérea (MANPADS, por sus siglas en inglés) sólo a los gobiernos o a sus agentes autorizados y que consideren otros factores, incluyendo la posibilidad de un uso indebido en el país receptor.¹² (Consulte el Anexo 5 para más documentos de relevancia sobre las transferencias de armas pequeñas).

CUADRO 6 DESAFÍOS LEGALES PARA LA RESTRICCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS

El Proyecto de *Convención Marco sobre las Transferencias Internacionales de Armas* (también conocida como el Tratado de Tráfico de Armas o ATT) ha atraído cada vez más atención internacional desde el lanzamiento de una campaña para apoyar su adopción que comenzó en octubre de 2003.¹³ A partir de ese momento, más de un millón de personas han firmado apoyando estos principios y en diciembre de 2006, 153 gobiernos se alinearon hacia una iniciativa a través de la adopción de la resolución de la Asamblea General que apela a un examen de la viabilidad de un tratado de tráfico de armas.¹⁴ Sin embargo, algunos temas importantes deberán aclararse en los próximos meses:

1. Aclaración de las bases legales internacionales para las normas que prohíben las transferencias

Según lo establece en la actualidad, la propuesta del ATT apunta a codificar la ley internacional existente con referencia a la obligación de los Estados bajo la ley de responsabilidad del Estado. Esta ley prohíbe a los Estados ayudar o asistir a otros Estados en la perpetración de un acto internacionalmente ilegal, que puede incluir violaciones graves del derecho internacional humanitario o de la ley de derechos humanos. ¿Qué sucede, sin embargo, cuando las armas se transfieren a grupos armados no estatales que no están directamente cubiertos bajo el concepto de responsabilidad estatal?

La noción emergente de «complicidad» del derecho penal internacional podría ser de ayuda, ya que incluye la obligación de los funcionarios estatales de investigar el uso final de las armas que transfieren, ya que pueden incurrir en responsabilidad al posibilitar las violaciones mediante el suministro de asistencia material a los perpetradores. Las reglas en contra de la complicidad apuntan a garantizar que los Estados no se transformen en cómplices del comportamiento violento de otros, ya sean otros Estados, grupos armados, corporaciones o individuos.

Además, existen claras obligaciones positivas para los Estados de asegurar el respeto por el derecho internacional humanitario (DIH) y es ampliamente aceptado que esto comprende las obligaciones de prevenir y sancionar las violaciones a los DIH en el extranjero. También existe una noción en vías de desarrollo de que los Estados deben cooperar en la protección y en el cumplimiento de los derechos humanos más allá de sus fronteras. En ambos casos, estas reglas brindan apoyo a criterios estrictos para prohibir la transferencia a lugares donde las armas tienen posibilidades de usarse para cometer abusos a los derechos humanos o a la ley humanitaria.

2. Aclaración de los criterios precisos de prohibición

Las propuestas existentes enumeran criterios muy generales, tales como «violaciones a los derechos humanos». Es probable que cuando los Estados se sienten a negociar los criterios para las transferencias de armas, será necesario un largo debate para dar más precisión a estas frases generales. Tanto para los criterios de los derechos humanos como para los de la ley humanitaria, existe una base sólida en las normas internacionales actuales para enumerar tipos de abusos más serios que darían lugar a una prohibición de transferencias.

También debe considerarse la identificación de criterios específicos para cada situación que se aplicarían directamente a los tipos de casos en

los que las transferencias siempre deberían prohibirse. Por ejemplo, los criterios podrían prohibir la transferencia a cualquier Estado o territorio en el que la Corte Penal Internacional esté investigando o procesando crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad o a cualquier estado que no ha cumplido con los estándares internacionales mínimos respecto del uso, control y almacenamiento nacional de armas y municiones.

3. Aclaración del estándar de prueba

Una cuestión clave es la determinación del estándar de prueba en el país que realiza la transferencia. Parecería insuficiente la prohibición de transferencias sólo cuando el Estado tuviese *conocimiento* de que tal acción violaría los criterios. Como mínimo, debería emplearse una noción de *conocimiento constructivo*, mediante la cual si estuvieran presentes ciertos factores podrían imputarse conocimiento o percepción. De lo contrario, existe un riesgo real de que los Estados que carecen de perseverancia o hacen la vista gorda a los comportamientos abusivos a causa de un trato lucrativo no estarían implicados en la prohibición.

Una alternativa al conocimiento constructivo es el uso de la formulación de «probabilidad». Éste es el estándar elegido por el *Código de Conducta de la UE*.¹⁵ Para que este estándar sea útil, debe estar justificado con indicadores. Podría estipularse que la «probabilidad» de que las armas se usen para perpetrar violaciones al derecho internacional se evaluará a la luz de las declaraciones realizadas por organismos de la ONU o dependerá de la adopción por parte de la nación receptora de ciertos instrumentos claves, por ejemplo en el uso de la fuerza por parte de los funcionarios de cumplimiento de la ley.

4. Identificación medidas de ejecución

Se ha dedicado muy poca atención a los medios para hacer cumplir los criterios internacionales de transferencia. Para que sea efectivo, cualquier tratado internacional en este ámbito debe incluir la obligación de los Estados de proscribir las violaciones graves, tales como la conducta de los funcionarios nacionales que otorgan licencias con el conocimiento de que la transferencia no cumple con los criterios o la conducta de un fabricante de armas que evade los controles nacionales de exportación. Será necesario algún tipo de organismo de control internacional, ya que con frecuencia los Estados harán interpretaciones divergentes de los criterios. No importa cuántos indicadores se codifiquen en una eventual convención, siempre habrá lugar para el desacuerdo.

Un organismo o agencia internacional también sería una manera de garantizar que una nación con deseos de invocar su derecho a la legítima defensa para importar armas y municiones, a pesar de sus malos antecedentes en derechos humanos, pueda debatir su caso ante una tercera parte neutral.

2. Embargos

Los embargos de armas representan un instrumento clave para evitar que las armas pequeñas caigan en las manos equivocadas. En la actualidad es práctica común para el Consejo de Seguridad de la ONU la imposición de embargos a partes (estatales o no estatales) involucradas en un conflicto

como respuesta a la existencia o la amenaza inminente de un conflicto armado.¹⁶ Antes de febrero de 2007, existían embargos regionales obligatorios de armas contra Costa de Marfil, Líbano y Somalia.¹⁷ Los actores no estatales también están sujetos a embargos de armas. En la actualidad, cada Estado de la comunidad internacional tiene prohibido transferir armas a grupos no estatales en la República Democrática del Congo, Liberia, Ruanda, Sierra Leona y Sudán, además de a Al-Qaeda y a personas asociadas.¹⁸ Según el artículo 41 de la Carta de la ONU, los Estados tienen la obligación legal de acatar los embargos aplicados por el Consejo de Seguridad y el deber de implementar medidas que aseguren que las personas bajo su autoridad también cumplen con los embargos.

Cada vez más, la preocupación por la inestabilidad regional, los derechos humanos y la ley humanitaria motivan la imposición de embargos de armas pero, por razones políticas, la norma de imposición no es consistente de ninguna manera. A pesar de las dificultades que invaden su implementación y ejecución, es significativo el hecho de que los embargos de armas se consideren un elemento necesario en la reacción de la comunidad internacional ante el conflicto violento. Aún cuando el Consejo de Seguridad apela a los Estados a detener el flujo de armas a una zona de conflicto sin pronunciar un embargo obligatorio, su acción refuerza la idea de que las transferencias de armas en circunstancias violentas nunca son inocentes.¹⁹

Se ha observado recientemente cierto progreso en la mejora de la efectividad de los embargos de armas. El establecimiento de paneles investigadores de la ONU para monitorear los diferentes regímenes de sanciones ha sido un avance importante.²⁰ La publicación de informes impactantes del panel que documentan las violaciones a los embargos ha ayudado a concentrar la atención en el problema y ha obligado a algunos proveedores, agentes y traficantes privados de armas a reevaluar los riesgos de involucrarse en tales asuntos. Los paneles investigadores han identificado problemas consistentes que comprometen la efectividad de los embargos de armas, tales como:

- controles permisivos de la exportación de armas en los países proveedores;
- aliados en los gobiernos de otros países que encubren y a veces financian a las partes embargadas; y
- corredores de armas y agentes de transporte sin control que proveerán armas a cualquiera por un precio conveniente.

Aunque los embargos de armas de la ONU son obligatorios, los gobiernos y los individuos atrapados en violación de estos embargos

no enfrentan consecuencias verdaderas o punitivas. Esto se aplica especialmente a los gobiernos que prestan servicio en el Consejo de Seguridad, tales como Francia durante un escándalo a mediados de los 90 por la venta de armas a Ruanda, aunque varios otros países suministraron armas a fuerzas posteriormente vinculadas con el genocidio.²¹ Los individuos que facilitan el fracaso de las sanciones, incluidos los funcionarios gubernamentales corruptos, los agentes de armas y los agentes de transporte, operan casi con total impunidad. Las autoridades nacionales con frecuencia fracasan en la aplicación de las sanciones de la ONU a la legislación nacional, por lo tanto cualquier violación se hace casi imposible de procesar judicialmente, especialmente en lugares donde el control de armas y los sistemas judiciales son débiles. Los parlamentarios pueden solicitar que se aclaren las políticas o leyes existentes y que se trabaje para llenar cualquier vacío.

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . insta a los parlamentarios que declaren a las violaciones de embargo de armas como un delito penal según las leyes nacionales; y, en caso de violaciones a los embargos de armas, a poner en marcha la medida específica establecida para cada embargo en particular.»

Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, párr. 16

Otro problema es que los paneles investigadores de la ONU siempre han sido *ad hoc*, de duración limitada y destinados a observar embargos individuales. Esta modalidad implica que existen carencias en el control, la memoria institucional se pierde cuando los paneles desaparecen, se pierden las oportunidades de un análisis más completo y minucioso en varios países embargados y no se da un cumplimiento cabal. Una solución para estos problemas sería que la ONU establezca una unidad de sanciones permanentes para recibir y analizar los informes de las violaciones y asegurar un seguimiento crucial, complementado por expertos que realizarían investigaciones según sea necesario.

CUADRO 7 ACABAR CON EL ESTANCAMIENTO: ARMAS Y GRUPOS ARMADOS

Teniendo en cuenta que los grupos armados no estatales con frecuencia son responsables de abusos sistemáticos a los derechos humanos contra civiles, en 1999 el gobierno canadiense propuso el desarrollo de una convención global para limitar las transferencias de armas pequeñas a estos grupos.²² Algunos años después, el tema aún está sometido a debate. Tras tal desacuerdo, la Conferencia 2001 de la ONU fracasó en lograr un consenso sobre cómo abordar el tema. Como resultado, el PoA no contiene ninguna pauta referida a este importante asunto y surgió un

estancamiento, impidiendo los esfuerzos constructivos de contener la enorme destrucción provocada por la violencia armada de diversos grupos armados.

A pesar del precedente de la UE de proscribir la venta de armas pequeñas de tipo militar a grupos armados, esta metodología no parece promisoría a nivel mundial.²³ En cambio, la oposición persistente de algunos Estados a una prohibición general a las transferencias de armas a grupos no estatales obliga a la comunidad internacional a explorar otros caminos para abordar el amplio espectro de problemas ocasionados por el uso indebido de las armas por parte de estos grupos. Las posibles respuestas se extienden más allá de las medidas tradicionales en cuanto al aprovisionamiento para considerar los factores que determinan la demanda y el uso indebido de armas por parte de grupos armados. (Consulte el Anexo 5 para los documentos pertinentes del derecho internacional).

TABLA 2 LOS PUNTOS DE INGRESO PARA LA ACCIÓN RELATIVA A LOS GRUPOS ARMADOS Y AL CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS PARA LA ACCIÓN PARLAMENTARIA²⁴

| Problema | | Respuestas posibles |
|--|--|---|
| «Suministro» ¿Cómo obtienen las armas los grupos armados? | Transferencias legales/mercado gris | Adopción de criterios de derechos humanos y DIH para las transferencias de armas Prohibición de las transferencias a grupos con reputación de perpetrar violaciones atroces a los derechos humanos |
| | A través de los corredores de armas | Introducción de una legislación enérgica sobre la comercialización y asegurar el procesamiento legal de los corredores de armas inescrupulosos y de los agentes de envío |
| | Fracaso de los embargos | Equipar mejor a la ONU para controlar y hacer cumplir los embargos de armas; establecer una unidad de embargos de la ONU |
| | Tráfico | Ratificar e implementar el <i>Protocolo de las Armas de Fuego</i> de la ONU Intensificar los controles de fronteras |
| | Control débil de reservas (por ejemplo, saqueo de arsenales) | Revisar procedimientos e instalaciones para un almacenamiento y registro seguro de armas y municiones |

| | | |
|---|--|--|
| « Demanda » ¿Cómo se puede reducir la demanda de las armas? | Tratar la desigualdad y la inseguridad | Las manifestaciones de desigualdad e inseguridad deben identificarse y tratarse según cada caso (por ejemplo, los recursos de distribución dispar, el acceso al poder, el tráfico de mercadería en conflicto) |
| | Desarme | El desarme efectivo, que va más allá de la recolección de armas vinculado a los ceses de fuego y a los acuerdos de paz e incluye proyectos de «armas para el desarrollo», iniciativas de control de armas a largo plazo, control de todos los usuarios civiles y estrategias detalladas de reintegro |
| « Uso indebido » ¿Cómo/por qué los grupos armados hacen un uso indebido de las armas? | Falta de respeto a las normas sobre derechos humanos y DIH | Involucrarse con grupos para aumentar el aprecio y el respeto por el derecho internacional, especialmente los estándares para la protección civil, por ejemplo, al facilitar programas de entrenamiento e intercambio de información |
| | | Hacer públicos los abusos, para causar presión al grupo armado |
| | Falta de responsabilidad | Encontrar métodos para que los actores no estatales acepten los documentos sobre derechos humanos y DIH; protocolo de niños soldados; tratado de minas antipersonales |
| | | Llevar ante la justicia a los grupos responsables de enormes abusos a los derechos humanos y al DIH, cuando sea aplicable y viable, por medio de tribunales especiales y de la Corte Penal Internacional |
| | Debido a los abusos cometidos, el gobierno o las fuerzas opositoras o en respuesta a los mismos | Asegurar la imparcialidad del sistema, colocando suficiente peso y atención en los abusos del gobierno; los Ponentes especiales de la ONU, las comisiones independientes o los mediadores pueden tener un rol útil en la identificación de temas y opciones para la acción |
| Relacionado a actividades criminales | Fortalecer los sectores de justicia y seguridad | |
| | Facultar a las comunidades a establecer diálogos con los grupos armados y las pandillas armadas que viven en su medio a través de conversaciones y de la construcción de la seguridad comunitaria. | |

3. Moratoria

Las moratorias voluntarias y obligatorias con frecuencia pueden ser métodos efectivos para limitar la proliferación de armas y de municiones. A diferencia de los embargos, las moratorias no necesariamente implican una penalización por acciones o actividades y son de naturaleza preventiva. Pueden aplicarse a un único país, a una parte de una región o a regiones completas; pueden estar emprendidas por Estados importadores o exportadores y pueden abarcar sólo a cierto tipo de armas. Por ejemplo, varios gobiernos que no son parte en el Tratado de Prohibición de Minas de 1997 tienen moratorias en la exportación de minas antipersonales.²⁵

El 14 de junio de 2006, los Estados Miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) firmaron la nueva Convención del ECOWAS sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Este instrumento reemplaza la moratoria no obligatoria del ECOWAS sobre la importación, exportación y fabricación de armas pequeñas y ligeras de 1998, la cual ha demostrado ser incapaz de prevenir que ingresen nuevos suministros de armas y municiones a África Occidental. Entre los numerosos ejemplos de violaciones, se conoce que Costa de Marfil ha importado «cantidades considerables de armamentos militares, en particular desde China».²⁶ La Convención prohíbe actualmente todo tipo de transferencias internacionales de armas pequeñas dentro de subregiones, a menos que un Estado Miembro obtenga una excepción de la Secretaría del ECOWAS. La Secretaría decide sobre una excepción según criterios estrictos que reflejan las obligaciones de todos los gobiernos de acuerdo con las leyes internacionales pertinentes. La Convención también armoniza leyes sobre la posesión personal de armas en la subregión, esto requiere que los usuarios obtengan una licencia renovable de sus autoridades nacionales y requiere prueba de una necesidad verdadera para la posesión de armas.

4. Mercado y rastreo

Un desafío para la implementación de controles de armas es la dificultad de determinar el origen de las armas que son mal utilizadas en zonas de conflicto violento y de crisis de derechos humanos en todo el mundo. El *Protocolo de Armas de Fuego* de la ONU establece que las armas deben marcarse en el momento de la fabricación, importación y transferencia desde el gobierno a manos privadas. De todos modos, como se mencionó anteriormente, el *Protocolo de Armas* sólo cubre las transferencias comerciales, con lo cual exime a las transacciones de Estado a Estado. Además, se limita a armas de fuego de cañón.

Como parte del PoA, los gobiernos se comprometieron a desarrollar un régimen internacional sobre el marcado y el rastreo de armas pequeñas. El *Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas* fue formalmente adoptado en la sesión de 2005 del Primer Comité de la Asamblea General de la ONU con 145 votos a favor, 0 en contra y 25 abstenciones, principalmente de países de Latinoamérica y del Caribe. Expresaron una gran pena porque el consenso sobre un instrumento legalmente obligatorio no se pudiera lograr, y ese argumento no se incluía en su alcance.²⁷

5. Controles de comercialización

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . alienta a los parlamentarios a promover mayores esfuerzos internacionales y, cuando sea posible, regionales para desarrollar estándares comunes para controlar estrictamente las actividades de aquéllos que comercializan o que facilitan la transferencia de armas entre terceros países.»

—Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, párr. 7

Los corredores de armas han estado en el centro de muchas de las negociaciones problemáticas de armas, inclusive en áreas de intensa violencia y enormes abusos a los derechos humanos y violaciones de las leyes de guerra. Los corredores ayudan a organizar todo tipo de transacciones y se usan para facilitar las ventas aprobadas de los gobiernos, como así también las negociaciones en el mercado gris y en el mercado negro. Los gobiernos pueden usar sus servicios para transacciones legales o encubiertas.

Los corredores de armas, los agentes de transporte y otros actores privados operan efectivamente en un vacío legal beneficioso. Desde abril de 2006, 37 naciones han establecido controles sobre la comercialización de armas y al menos 27 han revisado e incorporado nuevas legislaciones desde 2001. De los 37 Estados que poseen controles, al menos 25 cuentan con el requisito de registro de corredores de armas, 30 cuentan con un sistema de expedición de licencias para transacciones personales y 15 utilizan alguna forma extraterritorial de control.²⁸ Esta es un área donde los parlamentarios pueden entrar en acción, solicitando información sobre leyes y procedimientos de comercialización y reforzando cualquier vacío u anomalía.

A nivel regional se han logrado mayores progresos, con la inclusión del tema del mérito de la comercialización en documentos de África a Europa a América, que incluye:

- el *Protocolo de las Armas de Fuego* de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC) de agosto de 2001;²⁹
- la *Posición común de la UE sobre la comercialización* de junio de 2003;³⁰
- las pautas de comercialización, conocidas como *Elementos para una legislación efectiva sobre la comercialización de armas*, adoptadas por el Acuerdo Wassenaar en 2003;³¹
- la Guía de mejores prácticas para el control nacional de las actividades de comercialización de 2003 de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE);³² y
- el *Protocolo de Nairobi* de abril de 2004.³³

Los criterios más sólidos se presentan en las reglamentaciones modelo, lamentablemente no obligatorias, sobre comercialización promulgadas a fines de 2003 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), los cuales prohíben las actividades de comercialización que conducen o amenazan con conducir al genocidio o a crímenes contra la humanidad, violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional, crímenes de guerra, la violación de los embargos del Consejo de Seguridad de la ONU o sanciones similares, entre otros criterios.³⁴

A nivel mundial, el *Protocolo de Armas de Fuego de la ONU* contiene una recomendación de «considerar» el establecimiento de un sistema de regulación de la comercialización de armas, incluyendo el registro, la expedición de licencias y/o la divulgación de detalles de comercialización sobre importación y exportación de aplicaciones de licencias (Artículo 15). En el 2005, cuatro años después de que el Programa de Acción apeló al desarrollo de «entendimientos comunes» de problemas que rodean la comercialización, la Asamblea General de la ONU finalmente acordó establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) para examinar con más detalle este problema. Esto es injustificablemente lento, ya que este GGE no contará con la autorización para comenzar a negociar un instrumento real sobre este problema. En tanto, los parlamentarios pueden ponerse en acción estableciendo estándares nacionales más elevados, para que cuando se acuerde una acción mundial, varias naciones cuenten con fuertes marcos para comenzar las negociaciones. Las ONG continúan requiriendo un tratado obligatorio sobre la comercialización de armas para llenar los vacíos legales y someter las transacciones a un examen sobre la base de los derechos humanos y los criterios del DIH.³⁵

6. Controles a usuarios finales

El eje para el buen funcionamiento de los controles gubernamentales de exportación de armas es el denominado certificado de usuario final (EUC, por sus siglas en inglés). Este es un documento que identifica al supuesto cliente para un negocio de armas y contiene ciertos compromisos acerca de cómo se usarán las armas solicitadas y/o si las mismas pueden transferirse. Un control minucioso del uso final puede asegurar que las armas sólo se exporten a destinos apropiados, que sean debidamente recibidas por los destinatarios autorizados, que se utilicen adecuadamente una vez entregadas y que no sean posteriormente reenviadas a partes no autorizadas.

Desafortunadamente, el problema difundido de certificados de usuarios finales falsificados y fraudulentos menoscaba la integridad de los controles de uso final. Los corredores de armas ilegales generalmente hacen u obtienen certificados de usuario final inadecuados que utilizan para concertar envíos a grupos embargados y a otros usuarios no deseados. Sin embargo, los gobiernos prácticamente no han avanzado en la detención de estas prácticas fraudulentas. De vez en cuando, algunos gobiernos han expresado interés en enfoques multilaterales para mejorar los controles de uso final, pero hasta ahora no se ha forjado un enfoque común en este tema fundamental.³⁶ Suecia ha propuesto el establecimiento de un grupo de expertos en el marco de la ONU para estudiar la viabilidad de desarrollar un sistema de certificados de usuarios finales a nivel regional y mundial, que incluya el intercambio y la verificación de información, pero la iniciativa no ha tenido demasiado apoyo.³⁷

CUADRO 8 MEJORAR LOS CONTROLES DE MUNICIONES

...las armas pequeñas y ligeras utilizadas en conflictos requieren un suministro frecuente de municiones, y por lo tanto, los controles reforzados de municiones y sus componentes explosivos y la tecnología de fabricación para producirlos podrían resultar de un valor particular en el tratamiento de la diseminación existente de armas pequeñas y ligeras y en la reducción de la incidencia de su uso en situaciones de conflicto o posteriores al conflicto.

Informe del Grupo de Expertos sobre el problema de las municiones y los explosivos, 1999³⁸

Los esfuerzos por detener la crisis en la seguridad humana por la violencia armada sin duda garantizan un enfoque, no sólo en la transferencia de armas, sino también en las municiones. Sin municiones, las armas no funcionan. Las municiones abarcan una parte considerable del comercio mundial autorizado de armas pequeñas, pero la documentación es escasa y se

considera que el tráfico ilícito de municiones está ampliamente difundido.³⁹

En reconocimiento de la importancia de un mejor entendimiento de los temas de las políticas relacionadas con las municiones, en 1997 la Asamblea General de la ONU acordó realizar un estudio del tema. Un grupo de expertos presentó un informe en 1999. Sin embargo, poco se hizo sobre el tema a nivel mundial hasta octubre de 2006, cuando el Primer Comité de la Asamblea General de la ONU decidió designar un nuevo grupo de expertos gubernamentales para tratar las reservas de municiones.

La palabra «municiones» no aparece en el texto del PoA. Sin embargo, si el alcance de la cobertura del documento se guía por la definición de «armas pequeñas y ligeras» del Grupo de Expertos de 1997 de la ONU, puede interpretarse como que incluye a las municiones. Las municiones también forman parte, de manera implícita o explícita, del alcance de una serie de documentos regionales, incluida la *Convención ECOWAS*, el *Código de Conducta de la UE*, las *Reglamentaciones modelo de la OEA* y el *Protocolo SADC*, entre otros. Sin embargo, los Estados rara vez han intensificado los controles de suministro de municiones, ya sea porque los consideran demasiado difíciles o subordinados a la «cuestión principal»: las propias armas.⁴⁰ Y el problema cobró un poco de importancia cuando los Estados no incluyeron las municiones dentro del alcance del *Instrumento Internacional de Rastreo*.

Una reciente importante excepción a esta tendencia es el Proyecto de ley del desarme de Brasil, aprobado en diciembre de 2003, el cual exige que todas las municiones producidas en Brasil para el ejército y la policía se marquen con su número de lote, lo cual debería ayudar a prevenir la fuga a elementos criminales y estipula castigos de prisión prolongados para las violaciones a esta ley.

Un revisión de la Encuesta sobre Armas Pequeñas sugiere que la toma de medidas duras contra el suministro de municiones podría presentar menos desafíos de lo pensado en un comienzo:⁴¹ la producción de municiones está menos diversificada y es más fácil de identificar que la fabricación de armas pequeñas y las balas son menos duraderas que las armas que las disparan.⁴² Además, algunas medidas, tales como el marcado, son muy convenientes para controlar las municiones (el marcado de municiones no puede adulterarse, a diferencia del marcado de armas). Finalmente, rastrear municiones sería particularmente útil en investigaciones de crímenes debido a que el cartucho es lo único que queda en la escena del crimen. Los parlamentarios pueden alentar una mayor concentración en las reglamentaciones de municiones, mientras trabajan para aumentar la transparencia en el informe de las transferencias autorizadas de municiones.

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

Este tema ha considerado una amplia variedad de medidas para prevenir las transferencias que menoscaban la seguridad humana, ya sean transacciones «autorizadas», del mercado gris o transacciones desviadas, o transacciones estrictamente ilegales. Limitar el alcance de los esfuerzos a transferencias «ilícitas» es claramente insuficiente, dado que los tres tipos

de transacciones están relacionadas, como lo están los actores que participan de las mismas. Algunas recomendaciones para los legisladores comprenden:

1. Adoptar e implementar en las leyes nacionales criterios de transferencias de armas basados en principios sólidos de derechos humanos y de DIH. Para reducir la posibilidad de que las transferencias de armas pequeñas causen sufrimiento indiscriminado o innecesario o lleguen a manos de abusadores de los derechos humanos, los gobiernos deben adoptar criterios estrictos de exportación de armas en las leyes nacionales, a la vez que apoyar la necesidad de un documento internacional obligatorio sobre las transferencias de armas. Debido a que los criterios de exportación internacionales pueden ser lentos de desarrollar, las regiones pueden desarrollar sus propios códigos de conducta para las exportaciones de armas.

2. Reforzar e implementar los embargos de armas y penalizar la violación de los embargos. Los parlamentarios pueden facilitar la adopción de prohibiciones penales en las leyes nacionales contra las transferencias de armas que violen los embargos de armas del Consejo de Seguridad y hacer cumplir esas leyes mediante el procesamiento de los violadores. Las cuestiones parlamentarias también pueden verificar el cumplimiento de las prohibiciones por parte del gobierno. En forma paralela, la creación de mecanismos de control de embargos de armas por parte de la ONU puede ofrecer la infraestructura para monitorear el cumplimiento de los embargos y sugerir consecuencias para las violaciones.⁴³

3. Desarrollar un régimen internacional para la estandarización, autenticación, verificación y control continuo de los compromisos del usuario final. El fortalecimiento de los controles nacionales e internacionales de uso final debe ser una prioridad máxima para las naciones exportadoras de armas. Los gobiernos deberían comenzar sus esfuerzos mediante el desarrollo de un certificado común de usuario final que no pueda duplicarse o falsificarse con facilidad y complementarlo con un registro de firmas autorizadas. El Consejo de Seguridad, el Secretario General de la ONU o la Asamblea General podrían iniciar tal esfuerzo mediante el nombramiento de un grupo de trabajo de la ONU para liderar la iniciativa.

4. Tratar la comercialización de armas a través de medidas legales obligatorias, inclusive mediante el avance hacia la negociación de un documento internacional sobre la comercialización de armas. Muy pocos gobiernos regulan las actividades de los intermediarios de armas y se presentan inconsistencias en los controles nacionales en donde existen. Los corredores ilícitos pueden fácilmente evadir los controles existentes al

operar desde otras jurisdicciones. Este tipo de medidas nacionales duras deben implementarse de manera urgente. Además, una iniciativa global permitirá a los gobiernos frenar este problema verdaderamente transnacional. Los gobiernos interesados pueden optar por actuar a través de la ONU o, en su defecto, crear foros alternativos para negociar dicho tratado.

5. Ratificar instrumentos internacionales sobre transferencias de armas.

En particular, el Protocolo de Armas de Fuego de la ONU debe ser ratificado más ampliamente para demostrar un amplio apoyo a sus principios y mejorar la armonía de las normas a nivel mundial. Los parlamentarios pueden apoyar la firma, la ratificación y lo más importante, la implementación del protocolo en la legislación nacional.

6. Impulsar el desarrollo de un ATT y garantizar el cumplimiento.

Aunque se mostró gran apoyo para comenzar el trabajo de una resolución sobre un ATT, todavía existen muchos Estados que no apoyan activamente el desarrollo de un ATT.⁴⁴ La negociación y redacción de un ATT promete ser un largo proceso, con resultados concretos que probablemente no aparecerán hasta 2010. Los parlamentarios pueden ayudar a aumentar el apoyo de dicho instrumento a nivel nacional.

Los colaboradores de la versión original de este tema comprenden a Lisa Misol, asesora; David Petrasek, *Centro para el Diálogo Humanitario* y Rachel Stohl, *Centro para la Defensa de la Información*. Los comentarios y las sugerencias fueron recibidos por Michael Crowley, *Fundación Omega*; Heidi Grau, *Gobierno de Suiza*; Keith Krause, *Encuesta sobre Armas Pequeñas*; Lora Lumpe, *Amnistía Internacional EE.UU.* y Guy Pollard, *Gobierno del Reino Unido*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

Amnistía Internacional (2006), *Dead on time: Arms transportation, brokering and the threat to human rights*. Disponible en: <http://www.controlarms.org/downloads/FINALtransportersandbrokersREPORTpdf.pdf>

Frey, Barbara (2006), *Prevention of Human Rights Violations Committed with Small Arms and Light Weapons*, Informe final, Subcomisión de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos, A/HRC/Sub.1/58/27, 27 de julio. Disponible en: <http://hrp.cla.umn.edu/documents/A%20HRC%20Sub.1%2058%2027.pdf>

- (2004), *Progress Report on the Prevention of Human Rights Violations Committed with Small Arms and Light Weapons*, Subcomisión de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/37, 21 de junio. Disponible en:
www.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2004-2.html
www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2004.html (adenda)
- (2003), *Prevention of Human Rights Violations Committed with Small Arms and Light Weapons*, Informe preliminar, Subcomisión de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos, E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 de junio. Disponible en: www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2003.html
- IANSA, Amnesty International, y Oxfam (2006), *Arms without borders: Why a globalised trade needs global controls*. Disponible en inglés y francés en: www.controlarms.org
- (2003), *Shattered Lives: The Case for Tough International Arms Controls*. Disponible en: www.controlarms.org
- Misol, Lisa (2004), “Weapons and war crimes: The complicity of arms suppliers”, *Informe mundial de Human Rights Watch 2004*, 26 de enero. Disponible en: www.hrw.org/wr2k4/13.htm

NOTAS

- 1 Los Estados Unidos, la Federación Rusa y Brasil son algunas de las excepciones importantes.
- 2 Mientras que las transferencias no aprobadas por los gobiernos son claramente ilícitas, la comunidad internacional ya ha articulado una definición más amplia de transferencia ilícita. Las UN Disarmament Commission Guidelines on Conventional Arms Transfers han definido al tráfico ilícito como «aquel comercio internacional de armas convencionales, que es contrario a las leyes de los estados y/o a la ley internacional». El PoA y la Conferencia 2001 tuvieron que ver con el documento «Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos», una redacción de compromiso que buscó encapsular ambas definiciones de «ilícito». La Sección 2, Artículo 11 del PoA específicamente solicita a los Estados Miembros «evaluar las aplicaciones para autorizaciones de exportación según reglamentaciones nacionales estrictas y procedimientos que cubran todas las armas pequeñas y ligeras y sean consistentes con las responsabilidades existentes de los Estados según la ley internacional aplicable.
- 3 Encuesta sobre Armas pequeñas 2005: *Weapons at War*, Oxford University Press, Oxford, pp. 109–113
- 4 Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja (2003), Agenda para la Acción Humanitaria, Ginebra 2 al 6 de diciembre. Disponible en: [www.icrc.org/Web/Eng/site-eng0.nsf/htmlall/p1103/\\$File/ICRC_002_1103.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/site-eng0.nsf/htmlall/p1103/$File/ICRC_002_1103.PDF!Open)
- 5 Frey, Barbara (2002), *The Question of the Trade, Carrying and Use of Small Arms and Light Weapons in the Context of Human Rights and Humanitarian Norms*, Borrador de trabajo presentado ante la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2002/39, 30 de mayo. Disponible en: www1.umn.edu/humanrts/demo/FreyPaper.pdf

- 6 Comunicación via correo electrónico con Pablo Dreyfus, Viva Rio, 5 de abril de 2005
- 7 ONU (2001), Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, como complemento de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, reproducido en el documento de la ONU A/CONF.192/15, 20 de julio
- 8 Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/52/298&referer=http://www.un.org/ga/search/symbol.shtml&Lang=S
- 9 Visite www.iansa.org/control_arms/index.htm o www.controlarms.org
- 10 El Acuerdo Wassenaar es una organización de los 33 exportadores de armas más grandes del mundo de los cinco continentes dedicados a promover transparencia y una mayor responsabilidad en el tráfico de armas; entre ellos se encuentran Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumania, la Federación Rusa, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, el Reino Unido y los Estados Unidos de América.
- 11 Disponible en: www.wassenaar.org/docs/best_practice_salw.htm
- 12 Disponible en: www.wassenaar.org/2003Plenary/MANPADS_2003.htm
- 13 El texto de la Convención Marco está disponible en: www.iansa.org/documents/2004/att_0504.pdf. Se puede encontrar información sobre la campaña para apoyar al ATT en: www.controlarms.org
- 14 El texto completo de la resolución (A/RES/61/89) se encuentra disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/499/77/PDF/N0649977.pdf?OpenElement>
- 15 Unión Europea (1998), Código de Conducta de la Unión Europea sobre exportaciones de armas, 8 de junio, reproducido en el documento de la ONU A/CONF.192/PC/3 del 13 de marzo de 2000.
- 16 Las organizaciones regionales también imponen embargos; las más notables son la UE y la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa).
- 17 UNSCR 1572 (Côte d'Ivoire); UNSCR 1701 (Líbano); UNSCR 733 (Somalia)
- 18 UNSCR 1493 (DRC); UNSCR 1521- modificado por UNSCR 1683 (Liberia); UNSCR 1011 (Ruanda); UNSCR 1171 (Sierra Leona); UNSCR 1556 (Sudán); UNSCR 1390 (Talibán).
- 19 En una resolución reciente respecto de la situación en Burundi, el Consejo de Seguridad expresó «su profunda preocupación por el flujo ilícito de armas provistas a grupos y movimientos armados, en particular a los que no son partes del proceso de paz según el Acuerdo de Arusha» y apeló a «todos los estados a detener tal flujo» (S/RES/1545, 21 de mayo de 2004, párrafo 18).
- 20 La ONU ha establecido paneles de expertos para investigar la violación de sanciones y embargos en Liberia, la República Democrática del Congo y Angola, entre otros. Consulte, por ejemplo, el anuncio de los hallazgos del panel de expertos en Liberia en: www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7196.doc.htm
- 21 Informes investigativos de mediados de los 90 expusieron el rol de Francia, Sudáfrica, Israel, Albania, Bulgaria y otros países en la provisión de armas a Ruanda antes e inmediatamente después del genocidio de 1994. Consulte *Human Rights Watch* (1994), *Arming Rwanda: The Arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War*, enero; *Human Rights Watch* (1995), *Rearming With Impunity: International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide*. Vol. 7, No. 4, mayo; y Amnistía Internacional (1995), *Ruanda: Arming the perpetrators of the genocide*, AI Índice: AFR 02/14/95, junio. Para un análisis de los esfuerzos de los traficantes de armas por obstaculizar la tarea de la Comisión Investigadora de la ONU de 1995, organizada para establecer de qué manera se consiguió pasar las armas, visite www.amnesty.org/ailib/intcam/terror_trade_times

- 22 Misión canadiense a la ONU en Nueva York (1998), ‘una convención global propuesta que prohíba la transferencia internacional de armas militares pequeñas y ligeras a actores no estatales’ Disponible en: www.nisat.org/export_laws-regs%20linked/canada/discusion_papera_proposed.htm
- 23 Unión Europea (1998), Acción conjunta del 17 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo de la Unión Europea según el artículo J. 3 del Tratado de la Unión Europea sobre la contribución de la Unión Europea a combatir la acumulación desestabilizadora y la diseminación de armas pequeñas y ligeras, 1999/34/CFSP del 17 de diciembre. Disponible en: projects.sipri.se/expcon/eusmja.htm
- 24 Para un análisis y recomendaciones más detallados, vea Capie, David (2004), Grupos armados, Disponibilidad y uso indebido de las armas: Un panorama de los problemas y opciones de acción, documento de información para la reunión organizada por el Centro para el Diálogo Humanitario en Bamako (Malí), 25 de mayo. Disponible en: www.hdcentre.org/policy_projects/small_arms/publications
- 25 Entre estos estados se encuentran India, Israel, Kazajstán, Pakistán, Polonia, la Federación Rusa, Singapur, Corea del Sur y los Estados Unidos de América.
- 26 Amnistía Internacional (2003), ‘*Mercenaries and arms pour into Côte d’Ivoire*’, *Terror Trade Times*, Número 4, AI Índice ACT 31/002/2003, 4 de junio. Disponible en: web.amnesty.org/pages/ttt4-article_5-eng
- 27 Consulte el Cuadro 8: Mejorar los controles de municiones
- 28 IANSA y Biting the Bullet (2006), *Reviewing Action on Small Arms 2006: Assessing the First Five Years of the Programme of Action*, p. 165. Disponible en: <http://www.iansa.org/un/review2006/redbook2006/index.htm>
- 29 Comunidad de Desarrollo de África Meridional (2001), Protocolo sobre el control de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados en la Región de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), 14 de agosto. Disponible en: www.grip.org/bdg/g2010.html
- 30 UE (2003), *Council Common Position 2003/468/CFSP* of 23 June 2003 on the Control of Arms Brokering, OJ de la UE, 25.6.2003, L156/79-80. Disponible en: europa.eu.int/eur-lex/en/dat/2003/l_156/l_15620030625en00790080.pdf
- 31 Disponible en: www.usun-vienna.usia.co.at/wassenaar/public03e.html
- 32 Disponible en: www.osce.org/fsc/documents/salw/
- 33 El Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, Nairobi, 21 de abril de 2004. Disponible en: www.saferfrica.org/DocumentsCentre/NAIROBI-Protocol.asp
- 34 Organización de Estados Americanos (2003), Reformas a la Reglamentación modelo para el control del movimiento internacional de armas, sus piezas y componentes y municiones, propuestas por el grupo de expertos, Reglamentaciones de comercialización, OEA/Ser.L/XIV.2.34 CICAD/doc1271/03, 13 de noviembre de 2003, art. 5 (Prohibiciones). Disponible en: www.cicad.oas.org/en/Assemblies/CICAD34/ENG/Day2/ModelRegArms_Brokers.htm
- 35 IANSA is promoting a model text produced in 2001 by the Fund for Peace. Visite www.iansa.org/issues/arms_brokers.htm
- 36 En diciembre de 2003, la OSCE adoptó pautas sobre la exportación de armas que resaltaron la importancia de controles de usuario final a nivel nacional. El tema ha sido elevado a la ONU también, incluso al nivel del Consejo de Seguridad y algunos gobiernos han reclamado esfuerzos coordinados. Visite www.osce.org/fsc/documents/salw/ and www.un.org/News/Press/docs/2004/sc7984.doc.htm
- 37 Comunicación por correo electrónico con el Embajador Steen Hohwü-Christensen, Departamento de Controles de Exportación Estratégicos, Ministerio de Asuntos Exteriores Sueco, abril de 2005.

- 38 Asamblea General de la ONU (199), Informe del Grupo de expertos en el problema de municiones y explosivos. A/54/155, 29 de junio, sec. 9, p. 4
- 39 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005, pp. 97–121
- 40 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005, pp. 31–32
- 41 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005, pp. 31–32
- 42 ICRC (1999), *Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict*
- 43 Naciones Unidas, Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2005), A More Secure World 180 (a)
- 44 La cantidad de Estados que votaron a favor de la resolución aumentó de 139 en el Primer Comité en octubre de 2006 a 153 en la Asamblea General el 6 de diciembre de 2006. Sin embargo, una cantidad de Estados se abstuvieron de votar la resolución, incluyendo China, la Federación Rusa y la mayoría de los países de Medio Oriente, y un Estado votó en contra (Estados Unidos de América).

TEMA 3 CONSIDERANDO LAS NECESIDADES DE LOS SOBREVIVIENTES DE LA VIOLENCIA ARMADA

Los debates sobre cómo los esfuerzos de control de armas deben fortalecerse constantemente no reconocen o tratan las necesidades de los sobrevivientes de la violencia armada. Esto no es tangencial a la agenda de control de armas pequeñas, sino que conduce al centro de los esfuerzos que buscan reducir el costo humano de la violencia armada y es un área donde los parlamentarios pueden comprometerse particularmente. Según se utiliza aquí, el término «sobrevivientes» describe a dos amplios grupos de personas: quienes han sufrido heridas, han sido intimidados o abusados en carne propia a través de la violencia armada, y quienes están relacionados por parentesco, por amor, por trabajo, cuidan de estos, o de lo contrario han sido afectados en forma negativa por alguien que ha sido víctima de la violencia armada.

La creación de políticas sobre el control de armas puede y debe ser esencialmente preventiva, con el objetivo principal de reducir la violencia armada y las lesiones que ocurren en primer lugar. Sin embargo, a pesar de los mejores esfuerzos en numerosos niveles, es probable que la violencia armada sea una característica de las relaciones humanas y el panorama para los años venideros. Por lo tanto, además del trabajo preventivo, es esencial que se consideren y se traten adecuadamente las necesidades de las poblaciones de sobrevivientes actuales y futuros y de las personas que se interesan por ellos.

Este tema brinda una visión general de lo que puede denominarse como «asistencia a las víctimas» para los sobrevivientes de la violencia armada y destaca las maneras de incorporar este tema pasado por alto en las agendas mundiales y nacionales de control de armas.¹ A diferencia de muchos de los temas en *Las Piezas perdidas del puzzle*, la asistencia a las víctimas para los sobrevivientes de la violencia armada está en cierto sentido «en el cuadro uno», desorientada por una ausencia significativa de investigación e información relativa a las políticas y complicada por una variedad de escenarios en los que ocurre la violencia armada. Por ello este tema intenta introducir áreas amplias para su consideración.

LA CRECIENTE CARGA DE LAS LESIONES CON ARMAS

La violencia, incluidos el homicidio y el suicidio, y otras lesiones, corresponden al 9% de la mortalidad mundial y constituyen la causa principal de discapacidad.² Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), «la información global sobre el impacto de las armas pequeñas en la salud de los individuos está lejos de ser completa. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que cientos de miles de personas son asesinadas cada año por el uso de armas. Millones sobreviven a las heridas pero quedan con incapacidades físicas permanentes y problemas de salud mental».³

Las lesiones y discapacidades permanentes impiden el empleo efectivo, el bienestar y la reinserción en la comunidad y en la vida familiar. Los efectos a largo plazo no son solamente físicos, sino que incluyen problemas psicológicos, depresión, comportamientos suicidas y abuso de sustancias. Las propias víctimas de la violencia también presentan un riesgo creciente de cometer violencia contra otros.⁴ Esto presenta desafíos reales para los esfuerzos nacionales de promover la seguridad pública. Un estudio ha descubierto que la exposición a la violencia armada duplica aproximadamente la probabilidad de que un adolescente perpetre una violencia grave durante los dos años posteriores.⁵

Las lesiones mortales y no mortales combinadas debido al uso indebido de las armas, en las cientos de miles por año, pueden impedir o revertir los adelantos en el desarrollo conseguidos con esfuerzo y las inversiones en educación y salud. La comprensión del valor de tal inversión es de vital importancia para el futuro de una nación.

La violencia es una de las principales causas de muerte a nivel mundial de las personas entre 15 y 44 años y representa el 14% de las muertes de hombres y el 7% de las muertes de mujeres.⁶ Los hombres jóvenes son particularmente vulnerables a la muerte y a las lesiones en prácticamente todos los lugares: países de altos y bajos ingresos, los destruidos por la guerra, los pacíficos o en transición, por la violencia armada intencional, accidental o autodirigida.

Se estima que en 50 años se perderán seis millones de hombres en la población brasilera como resultado de las muertes por homicidio, la gran mayoría de estas muertes son homicidios relacionados con las armas.⁷

Las mujeres y las niñas requieren particular atención cuando se piensa en la asistencia a los sobrevivientes de la violencia armada, con una vulnerabilidad altamente comprobada a la violencia sexual en todos los lugares

a punta de pistola. La asistencia en este caso implica que las agencias de cumplimiento de la ley, los servicios médicos de emergencia y los servicios sociales deben estar alertas a sus necesidades especiales y traumas y responder de manera rápida y adecuada. La estigmatización de las víctimas de la violencia sexual también debe tratarse en forma urgente. Esta es un área donde los parlamentarios pueden trabajar para garantizar metodologías armonizadas en varios sectores del gobierno.

LA SALUD PÚBLICA Y EL TEMA DE LAS ARMAS PEQUEÑAS

La violencia es un comportamiento adquirido. Puede modificarse, como muchos problemas de salud pública...⁸

La salud pública ofrece un esquema útil para la comprensión de los tipos de metodologías de prevención y su sincronización. Esto es importante para el desarrollo de políticas y la preparación para el cuidado y la rehabilitación de los sobrevivientes de la violencia armada, que incluye:

1. **Prevención primaria**, la cual intenta evitar que ocurra un problema, en primer lugar mediante el desarrollo de resistencia en las poblaciones y comunidades en general.
2. **Prevención secundaria**, la cual se concentra en grupos e individuos con especial posibilidad de cometer violencia y apunta a «evitar que estos individuos se involucren en actividades violentas.»⁹ Las poblaciones enfocadas para la prevención secundaria pueden incluir, por ejemplo, a hombres jóvenes en lugares particularmente violentos.¹⁰
3. **Prevención terciaria**, la cual implica el cuidado de los enfermos y lesionados y apunta a minimizar los peores aspectos del problema. Para quienes sobreviven a la violencia armada, estos con frecuencia incluyen el acceso a los servicios de rehabilitación, apoyo psicosocial y orientación por el trauma, además de acceso a un empleo.

LOS IMPACTOS FÍSICOS Y MENTALES DE LAS LESIONES DE ARMAS

La severidad de la lesión, y la posibilidad de una discapacidad permanente se ven afectados por las especificaciones técnicas de las municiones utilizadas, por ejemplo, el tamaño de las balas, el tipo de punta (como punta ahuecada, punta redonda), el material (por ej. fragmentación), la velocidad y el

«patrón de fuga». Estos factores influyen en la trayectoria de la bala a través del cuerpo y el daño posterior a tejidos, órganos y huesos. Las balas ocasionan daño mediante la laceración y la rotura de tejidos y huesos en el recorrido directo del proyectil y a través de la cavitación. Cuando una bala ingresa en el cuerpo, se abre un vacío temporal durante unas pocas milésimas de segundos detrás de la misma, en forma similar al vacío creado por un torpedo que viaja a través del agua. Cuanto mayor es la velocidad, mayor es la cavidad inicial: una cavidad grande puede tener de 30 a 40 veces el diámetro de la bala. Después de que la bala ha penetrado, permanecerá una cavidad permanente, o surco de la herida. La presión aplicada por la cavidad temporal en los tejidos y los órganos circundantes provoca lesiones alejadas de la trayectoria de la bala y por lo tanto, difíciles de detectar, particularmente en los órganos blandos. También es capaz de fracturar huesos a varios centímetros de la trayectoria de la bala.¹¹

Contrario a lo que comúnmente se cree, las balas por lo general no viajan en línea recta. Según el tipo de munición y otros factores, el proyectil generalmente «cae» en un cuerpo (conocido como «guiñada»), provocando una cavidad de herida que es mucho más grande que el diámetro de la propia bala y considerablemente más traumática. Si la bala se fragmenta, cada fragmento seguirá un camino distinto, multiplicando así el efecto de una bala única.¹² El diseño y el control de las municiones son temas importantes pero bastante desatendidos para considerar en los procesos de control de armas pequeñas. Los parlamentarios pueden ser decisivos en el control o prohibición de tipos inapropiados de municiones o de acceso peligroso.

... Las nuevas municiones de defensa táctica de entrada explosiva ExtremeShock™ representan el último perfeccionamiento en tecnología de municiones letales. El compuesto Tungsten-NyTrilium™ comprimido se fragmenta al impacto, dejando un canal de herida de proporciones catastróficas.¹³

—Publicidad para una munición

Los impactos inmediatos de los disparos incluyen lesiones en los tejidos blandos, fracturas de huesos y daños a órganos vitales. Las lesiones en las extremidades con frecuencia resultan en fracturas, que si no se tratan, pueden provocar hemorragias e infecciones o discapacidad permanente debido a deformidades de articulaciones o huesos. Las lesiones en el cerebro o la columna vertebral son más difíciles de tratar, dejando daños irreversibles, tales como parálisis, disfunción sexual, movimiento limitado, trastornos convulsivos, incontinencia y desfiguraciones faciales severas.

Mi cuerpo desde el pecho hacia abajo, no podía sentirlo. Imagine ver excremento en su cama sin haberlo sentido... Quería matarme...me prometí que cuando me dieran el alta; bebería todos los días. Estaba viviendo el infierno...sentí como si estuviera vivo del estómago para arriba, hacia abajo me sentía muerto. Llegué a quemar mis piernas con cigarrillos.

—Erny, Sudáfrica¹⁴

Las lesiones y las discapacidades sostenidas a través de la violencia armada también están asociadas con problemas psicológicos y pueden resultar en retrocesos al pasado, ansiedad y miedo, comportamientos auto-destructivos, baja autoestima, depresión, comportamientos y acciones suicidas y aislamiento de amigos y familiares.¹⁵ Como consecuencia, «los profesionales de atención médica enfrentan problemas complejos relacionados con el tratamiento y la rehabilitación. Los profesionales de salud mental deben estar preparados para ayudar a los sobrevivientes de heridas de disparos a enfrentar las repercusiones psicológicas de sus lesiones.»¹⁶

... los costos mentales y sociales para el individuo lesionado son imposibles de calcular. Las repercusiones de las lesiones severas en el sistema nervioso central pueden embarcar a los sobrevivientes de bombardeos en una montaña rusa emocional. Algunos dicen que experimentan una amplia variedad de emociones: ira, ansiedad, depresión, insensibilidad hacia la muerte y las lesiones.¹⁷

A largo plazo, los sobrevivientes de la violencia armada y las personas que los cuidan, pueden enfrentar dificultades para reintegrarse a la vida socioeconómica. Esto es particularmente importante debido a que las personas con discapacidades son a menudo las personas más pobres. El desafío va más allá de la asistencia financiera para incluir la reinserción de los sobrevivientes en sus comunidades, garantizar perspectivas económicas positivas y volver a una vida saludable. Por lo tanto, la creación de dichas oportunidades deben priorizarse.

DISCAPACIDAD

Una persona discapacitada puede pertenecer a un amplio grupo, incluidos aquellos con discapacidades mentales, visuales, auditivas, del habla o motrices.¹⁸ La ONU estima que aproximadamente el 10% de la población mundial, alrededor de 600 millones de personas, están afectadas por discapacidades.¹⁹ Alrededor del 80% de las personas con discapacidades vive en países de bajo recursos.²⁰ No está claro qué porcentaje de esa cifra se deriva

de la violencia interpersonal o de la violencia armada, lo cual pone de manifiesto la necesidad de la recopilación de información confiable para desarrollar y controlar las políticas públicas. Sin embargo, en forma periódica, aparece información concentrada y surge una imagen sombría. Un estudio realizado por el Comité Internacional de Rescate en uno de los campos de refugiados más grande del mundo descubrió que la mayor causa de discapacidad física fueron las heridas de bala—32,4% de todos los casos.²¹ Este estudio destaca no sólo la necesidad de una mejor información sobre las lesiones en las áreas afectadas por un conflicto armado sino la importancia de concentrarse en poblaciones particularmente en alto riesgo, tales como los refugiados y las personas desplazadas internamente.

CUADRO 9 RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN: UN EJEMPLO DE CAMBOYA

La información sobre la cantidad de sobrevivientes de la violencia armada, sus necesidades médicas y los costos de la reinserción y la rehabilitación a largo plazo es escasa, y los sistemas de control de heridas y de recolección de datos son necesarios para asegurar que los servicios brindados sean los adecuados. Dichos sistemas ya han sido puestos en vigencia por algunos países que buscan responder a las necesidades de las víctimas de las minas. Por ejemplo, en Camboya, la Cruz Roja de Camboya y Handicap International mantienen el Sistema de Información de víctimas Mine/UXO.²² Cada sobreviviente o sus familiares son entrevistados para recolectar información sobre las víctimas y las circunstancias del incidente. Los testigos del incidente también son entrevistados para verificar la información. Se brinda a los sobrevivientes información sobre los servicios disponibles. Luego, se emiten informes mensuales sobre las víctimas para facilitar la planificación de acciones. Dichos sistemas existentes de recolección de datos podrían ser imitados o extendidos a las víctimas de armas pequeñas y ligeras. Un informe reciente sobre la asistencia a víctimas de remanentes explosivos de guerra (ERW) ratifica que «[a] largo plazo, la posibilidad de generar bases de datos más generales de lesiones y discapacidades a partir de bases de datos de víctimas por explosivos de minas y ERW sería beneficioso para entender mejor las necesidades y la situación de las discapacidades en un país».²³

Grandes proporciones de discapacidades físicas debido a lesiones por disparos también son una realidad en Guatemala, que todavía se recupera de una larga guerra civil y es uno de los países más violentos de la región. La ONG Fundación Transiciones brinda atención médica y psicosocial a guatemaltecos que viven con discapacidades. Informa que alrededor del 20% de la base de sus «clientes» ha quedado discapacitada o traumatizada debido a heridas con armas de fuego provenientes de pandillas, de la guerra civil y a causa de accidentes. Y el apoyo para la rehabilitación a largo plazo continúa siendo insuficiente.²⁴

Existen tres elementos importantes de relevancia para la creación de políticas para personas con discapacidades: la prevención, la rehabilitación y la igualdad de oportunidades. En el contexto de la prevención de las lesiones de armas, esto implica reducir la posibilidad de deficiencias o, cuando han ocurrido, prevenir otras consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas. La rehabilitación se refiere a los esfuerzos para permitir a los individuos alcanzar un nivel óptimo de funcionalidad, facilitándoles las herramientas para cambiar sus vidas. Éstas pueden incluir infraestructuras y mecanismos para compensar la discapacidad o facilitar la (re) adaptación en comunidades y sociedades. Por último, la igualdad de oportunidades es el proceso mediante el cual la sociedad hace que los servicios médicos y sociales, el medio ambiente, la vida cultural, las oportunidades de esparcimiento y las oportunidades de educación y trabajo se encuentren igualmente disponibles para todos sus miembros.²⁵

CUADRO 10 PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN: IDEAS EN ACCIÓN

Un porcentaje significativo de lesiones de armas pequeñas son lesiones en la columna vertebral, las cuales pueden resultar en parálisis que confinan a los sobrevivientes a una silla de ruedas de por vida.²⁶ Junto con las considerables necesidades de rehabilitación que estas lesiones generan, existe también el difícil desafío de reintegrar a los lesionados nuevamente en sus comunidades. Los obstáculos para una reinserción exitosa pueden parecer casi insuperables cuando la comunidad de una víctima incluye un entorno familiar sin respaldo, la adhesión a grupos armados o pandillas, un registro delictivo y un déficit económico y educativo.

A pesar de todo, existen programas modelos para asistir a los sobrevivientes de la violencia armada que pueden adaptarse para imitarlos en diversos lugares. Dos programas en la ciudad de Chicago (EE.UU.) se centran en neutralizar las lesiones que causan las armas: uno está diseñado para ayudar a ocasionar un corte en el ciclo de la violencia armada en comunidades fuertemente afectadas; el otro ayuda a los sobrevivientes a enfrentar y superar los cambios de vida que acarrea una lesión grave.

El proyecto "In My Shoes" («En mi lugar») del Schwab Rehabilitation Hospital asiste a un número de vecindarios con altos índices de delitos en los suburbios de Chicago.²⁷ Asigna en pares a un empleado y a un voluntario que ha quedado paralizado o gravemente lesionado por el (mal) uso de las armas, y juntos visitan escuelas y centros comunitarios para analizar cómo «un disparo puede cambiar todo». Los voluntarios comparten sus experiencias sobre la violencia armada, ofrecen una perspectiva «desde el otro lado» de la lesión y transmiten cómo es la terapia y cómo cambian las actitudes de las personas hacia una persona con discapacidad. Desde 1997, este proyecto ha llegado a alrededor de 24.000 jóvenes en riesgo.

"Disabling Bullet" («Bala discapacitante»), un proyecto de la Universidad de Illinois en Chicago, apunta a ayudar a las personas gravemente lesionadas por una herida de disparo de bala a adaptarse a sus nuevas vidas.²⁸ El programa utiliza pares de consejeros colegas, provenientes de los mismos contextos económicos y étnicos y quienes han estado discapacitados por

más de un año, para ayudar a jóvenes recientemente lesionados a explorar los servicios y el apoyo disponibles. Los consejeros ayudan a los recién lesionados a encontrar empleos, comprender las leyes para discapacitados, acceder a oportunidades educativas y asegurarse una vivienda. La relación también está pensada para brindar un espacio seguro para analizar una amplia variedad de temas, desde la violencia hasta la sexualidad.

RECUESTO DE COSTOS

A largo plazo para los gobiernos es mucho más beneficioso invertir en esfuerzos de prevención que absorber continuamente los costos del tratamiento y la rehabilitación, como así también la fuga financiera a la sociedad por los años de productividad perdida provocados por las lesiones de armas. Los Estados no sólo deben hacerse cargo de los costos directos del tratamiento y de la atención médica de emergencia (los cuales con frecuencia las víctimas no pueden costear); la violencia armada también agota los sistemas de salud, los cuales ya pueden sufrir una situación tensa en los países de bajos recursos, desviando los recursos médicos esenciales de otras prioridades médicas apremiantes.²⁹

En los Estados Unidos, el costo estimado de la violencia relacionada con las armas, incluidos los costos psicológicos y la calidad de vida, se han calculado en USD155 mil millones por año o equivalentes al 2,3% del PIB.³⁰ Mientras estos costos son muy altos, en los países más pobres pueden ser aún mayores en relación con la productividad de la economía nacional. Brasil gasta un 10% de su PBI anual en el tratamiento de víctimas de la violencia, Venezuela consume un 11% y Colombia y El Salvador consumen hasta un 25% cada uno de sus PBI.³¹

El Salvador brinda un ejemplo de cómo los costos de la violencia armada podrían estar adjudicados a los propietarios de armas de fuego. Al reconocer que las armas de fuego representan una amenaza a la salud pública, en diciembre de 2004 El Salvador incorporó un impuesto sobre la fabricación y el contrabando de armas de fuego similar al impuesto sobre las ventas de tabaco y alcohol. Esto continuó hasta formar un «Fondo solidario para la salud, para que invirtiera en la promoción médica, la prevención de lesiones y los servicios médicos». Entró en vigencia en el 2005 y sus impactos todavía deben medirse. Se espera que unos USD 20 millones sean recolectados anualmente combinando estos tres puntos. Aunque el fondo no está dirigido específicamente a los sobrevivientes de la violencia armada, parte del fondo se genera a partir de impuestos sobre grandes productores y comerciantes minoristas de armas de fuego, dando algo de responsabilidad a los traficantes de armas y en última instancia a los consumidores para

contribuir a los costos de la violencia armada. Los parlamentarios pueden defender un impuesto similar y la distribución de fondos para los servicios médicos y de justicia.³²

LOS SOBREVIVIENTES EN LOS PAÍSES QUE SE RECUPERAN DE UNA GUERRA

Las poblaciones afectadas por la guerra son particularmente vulnerables a lesiones y discapacidades provocadas por las armas. Muy poco se conoce acerca de la magnitud de las lesiones debilitantes en un conflicto violento. Esto no es sorprendente dada la dificultad para recabar información y emprender la vigilancia de la población en zonas de guerra.

La comunidad internacional de gobiernos, mediadores y agencias de la ONU también pueden tener un rol activo en garantizar que las necesidades de los heridos de guerra, los combatientes y los civiles, se incluyan en los acuerdos de paz, particularmente que se incluya la asistencia a sobrevivientes en toda evaluación de necesidades de recuperación posterior a una guerra. En Sierra Leona, por ejemplo, el acuerdo de paz de 1999 requiere que el gobierno «diseñe e implemente un programa para la rehabilitación de víctimas de guerra», sin especificar, sin embargo, lo que esto implica.³³ En Liberia, el acuerdo de paz de 2003 declara que «el NGTL [gobierno de transición nacional de Liberia] al formular e implementar programas para la rehabilitación nacional. . . asegurará que las necesidades y posibilidades de las víctimas de guerra se tomen en cuenta y el equilibrio de género se mantenga al aportar responsabilidades para la implementación del programa».³⁴

Los gobiernos nacionales también deben asegurar que las aspiraciones de los discapacitados en la guerra se ponderen adecuadamente en procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), particularmente en estrategias de reinserción. Dados algunos de los desafíos, debe ejercerse consistentemente un énfasis en la calidad por encima de la cantidad, una propuesta difícil para los donantes y los encargados de los programas de desarme.

La guerra puede incidir seriamente en los sistemas de salud, incluyendo la huida del personal médico. Existen numerosos asuntos que atentan contra la vida en tales contextos, que van desde la seguridad del personal y del equipamiento hasta la disponibilidad de sangre sana. Además, pocos países en recuperación después de una guerra poseen servicios de apoyo psicosociales bien desarrollados.

CUADRO 11 SOBREVIVIENDO A LA VIOLENCIA EN BURUNDI

«Al principio mi familia y amigos cuidaban de mí, venían a visitarme, y se turnaban para protegerme. Pero ahora están cansados. Ya han pasado más de dos años y medio desde que estoy en este lugar. Mi familia y amigos ya no viene más o sólo en raras ocasiones. Mis vecinos se encargan y me cuidan ahora cuando necesito algo».

— Pierre Claver, 30 años de edad, Burundi, recibió un disparo en la espalda mientras estaba sentado en un bar con algunos amigos en abril de 2003. El disparo provenía de fuego cruzado entre el ejército y los rebeldes. Pierre se encuentra paralizado y vivió en el Centro para heridos leves Médecins Sans Frontières, hasta que el mismo cerró en febrero de 2006. El ataque dejó a dos muertos y ocho heridos.³⁵

La violencia armada es todavía una causa importante de heridas en Burundi. Se estima que entre 100.000 y 300.000 armas se encuentran en circulación, muchas de ellas han sido distribuidas entre civiles durante la guerra. Los registros de un hospital para heridos de guerra organizado por MSF Belgium demostraron que en el 2005, el 25% de los casos atendidos estaba relacionado con lesiones de armas de fuego, en comparación con el 11% por granadas y el 0.4% por explosiones de minas. Los pacientes que tienen acceso a tratamiento en hospitales públicos deben soportar el costo total del tratamiento y la gente es literalmente puesta en prisión dentro del hospital hasta que la factura no es pagada.³⁶

Un tratamiento para lesiones por disparos generalmente cuesta USD 100 o más, una suma imposible para la mayoría de los burundeses.³⁷ Incluso los médicos, que ganan USD 60 por mes, deberían esforzarse para pagar un tratamiento en los hospitales que trabajan. Como resultado, aproximadamente 1 millón de personas no puede tener acceso a atención médica primaria. Además, no existen servicios para responder a necesidades de asesoramiento para traumas y rehabilitación a largo plazo. Como las personas con discapacidades se vuelven una carga para sus familias, ellos corren el riesgo de verse aún rechazados por las comunidades.

El gobierno reconoce esta situación pero presenta una capacidad de respuesta débil. La asistencia internacional para sobrevivientes es escasa: los servicios más visibles que se ofrecen son los clásicos paquetes de reinserción para ex-combatientes y niños soldados financiados por el Banco Mundial. No se establecieron disposiciones en el acuerdo de paz para civiles que han resultado lesionados o discapacitados por la guerra o los continuos niveles de violencia desde el acuerdo de paz. De hecho, esto queda olvidado a medida que el país desea desesperadamente mirar hacia el futuro.

DESARROLLO DE POLÍTICAS Y DE ACCIÓN PARA ASISTIR A LOS SOBREVIVIENTES

Una lección clave aprendida del proceso de las minas antipersonales es que las estrategias de asistencia deben formar parte del sistema de salud global de una nación y no deben desarrollarse en forma aislada o en competencia con recursos generalmente limitados.³⁸ «En muchos contextos no será posible lograr una política abarcadora e integrada de servicios a las víctimas, pero la coordinación del desarrollo de políticas entre los diferentes sectores que interactúan con las víctimas de la violencia es una estrategia de política

razonable para reforzar los servicios a las víctimas... Es igualmente importante la identificación de políticas institucionales que guíen la provisión de servicios a las víctimas de la violencia, por ejemplo en hospitales, servicios médicos especializados y forenses, estaciones de policía y centros de orientación.»³⁹ La asistencia a víctimas de la violencia armada presenta el mismo desafío, la identificación de cómo pueden integrarse los servicios de apoyo y asistencia en sistemas existentes empleando metodologías que desarrollarían, fortalecerían o reorientarían los servicios, en lugar de crear servicios especializados verticales en lugares con recursos limitados.

Los estudios en una serie de países de bajos recursos señalan que pueden realizarse mejoras sostenibles de bajo costo en la atención médica a través de la capacitación de los «primeros en responder» y del personal médico existente, así como también mediante una mejor organización de los recursos y de los equipos existentes.⁴⁰ Ésta es una respuesta de política crucial que los gobiernos pueden asegurarse de que exista o proveer asistencia para la misma. La OMS observa que «... el 50-80% de las muertes por trauma ocurre antes de la llegada al hospital, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, la atención rápida y efectiva del trauma puede reducir sustancialmente la muerte y la discapacidad posterior a la lesión.»⁴¹ Un estudio confirmó que las mejoras en el suministro de atención pre-hospitalaria de traumas son posibles mediante la capacitación de aquellos con mayores posibilidades de acudir primero al sitio de un accidente.⁴² Como ejemplo, los conductores de camiones de larga distancia en Ghana, generalmente primeros en la escena de accidentes en la ruta, fueron capacitados para la atención básica de emergencia de traumas para reforzar los débiles servicios médicos de emergencia formales, con resultados positivos. El mismo tipo de metodología puede considerarse en muchos casos de atención de traumas relacionados con la violencia armada.

Mucho de lo que necesitan hacer los países de bajos recursos para evitar la ocurrencia rápida de la muerte después de una lesión se encuentra muy al alcance de estas economías, se trata de intervenciones simples y económicas que aún no se están implementando. Y la mayoría no requiere de cirujanos sino de los primeros que acuden a auxiliar, de enfermeras, conductores...

Dra Olive Kobusingye, cirujano de traumas ugandés y defensora de la prevención⁴³

Otro ejemplo de áreas afectadas por las minas en Kurdistán y Camboya también observó el valor de invertir en la capacitación y en la provisión y reorganización de suministros y equipos. En estos lugares donde las ambulancias aún continuaban no disponibles, las tasas de mortalidad entre las personas lesionadas disminuyeron de un 40 a un 9 por ciento debido a la

capacitación de las personas primeras en responder y a la capacitación avanzada del personal médico actual en la atención de traumas.⁴⁴ Los parlamentarios pueden tomar un rol proactivo al solicitar la evaluación de la capacidad de las personas primeras en responder y al identificar áreas para mejorar.

Se necesita la participación coordinada de un número de interesados para desarrollar y administrar servicios de asistencia para los afectados por lesiones de armas pequeñas:

Profesionales médicos—la atención de las víctimas requiere la planificación de servicios médicos de emergencia y rehabilitación, el desarrollo de protocolos de comunicación efectivos, la seguridad de un transporte de emergencia eficiente y la organización de un tratamiento a largo plazo una vez que el paciente se ha estabilizado. Las organizaciones médicas y de salud profesionales pueden contribuir al desarrollo de políticas informadas en base a evidencia confiable para suministrar los servicios pertinentes y accesibles, proveedores adecuadamente capacitados y apoyo a los numerosos prestadores de atención (generalmente no asalariados) que asisten a los sobrevivientes. En algunos lugares las medidas de asistencia también deben incluir la seguridad, tanto para los individuos afectados como para los proveedores de atención médica.⁴⁵

Personal no médico—el tratamiento rápido y efectivo de las lesiones de armas depende no sólo de los profesionales médicos sino también de otros profesionales, tales como la policía y los trabajadores del transporte. Especialmente en lugares con infraestructura débil o donde los profesionales médicos son escasos, la capacitación básica en tratamientos de primeros auxilios y conocimientos prácticos de prevención secundaria puede resultar una inversión muy efectiva en la mejora de las tasas de supervivencia.

Parlamentarios y diseñadores de políticas—mientras que la metodología «ascendente» adoptada por hospitales y centros de salud es un proyecto provisorio importante, la asistencia a víctimas sencillamente no mejorará en conjunto sin el liderazgo de los ministerios de salud y justicia o del interior y la coordinación a través de otras agencias (por ejemplo, de trabajo y de servicios sociales) y los gobiernos locales/municipalidades.

Prestadores de apoyo y cuidado—la carga de proveer la mayor parte de la atención a discapacitados y víctimas seriamente lesionadas con frecuencia queda en manos de la red formal e informal de familiares, amigos y otros miembros de la comunidad. Una enorme proporción de la atención recae sobre las mujeres, madres, esposas, hermanas, parejas, lo cual a menudo disminuye sus oportunidades de involucrarse en actividades económicas y

contribuye al deterioro de su propia salud.⁴⁶ Sin embargo, la mayoría de las veces estos participantes son pasados por alto y carecen de recursos para la ayuda de que proveen de por vida.

Sobrevivientes—muchas veces sin voz en las decisiones claves que afectan su futuro, los sobrevivientes de la violencia armada deben volverse más activos en la información de las opciones de servicios y los esfuerzos para elevar la comprensión entre los artífices de decisiones gubernamentales y las comunidades. Esto implica no sólo la participación individual a nivel local sino la intervención en la defensa colectiva, inclusive a través de los esfuerzos de la sociedad civil para mejorar la atención.

Donantes—particularmente en lugares de bajos recursos y en países que se recuperan de una guerra, los donantes juegan un rol importante al apoyar las respuestas nacionales ante la violencia armada y ante las necesidades de los sobrevivientes.

CUADRO 12 FONDO LEAHY PARA LAS VÍCTIMAS DE GUERRA CREADO POR EL USAID

Basado en la visión del Senador estadounidense Patrick Leahy, el Departamento de Estados Unidos para la Ayuda y el Desarrollo (USAID) cuenta con un programa para sobrevivientes de la violencia armada que merece atención y réplica. Gracias al respaldo y asistencia que ofrece a las organizaciones nacionales e internacionales y a las ONG, el USAID distribuye cada año alrededor de 14 millones de dólares estadounidenses para asistir a los sobrevivientes de la violencia armada. El Fondo Leahy para las víctimas de guerra, denominado «Leahy» en honor al senador Patrick Leahy, quien apoyó su creación, se centra en los servicios de calidad benéficos para los heridos de guerra con el objeto de facilitar la reinserción laboral y social. Se centra especialmente en la «asistencia ortopédica dentro de un marco de integración económica y social para las personas discapacitadas» y se ocupa de fortalecer las políticas nacionales sobre la discapacidad en un amplio número de países, incluyendo Angola, Sri Lanka, Líbano, Nicaragua y Senegal. El propósito particular del fondo es incluir a las personas con discapacidades, tanto en el desarrollo como en la implementación de actividades.⁴⁷

DESARROLLOS A NIVEL MUNDIAL

«El tema de apoyo a las víctimas es otra área donde se necesita hacer más. El tema es importante debido a las implicaciones socioeconómicas que las víctimas y en algunos casos sus dependientes han tenido que experimentar. Por lo tanto, solicitamos a la comunidad internacional aumentar la financiación en esta área».

—Declaración zambiana en la Conferencia de Revisión de la ONU, 27 de junio de 2006

El derecho a la salud es reconocido y protegido en el derecho internacional, inclusive en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Convenio Internacional sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales del cual participan más de 140 Estados. Organismos autorizados han determinado que este derecho incluye «...atención médica y servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de ... discapacidad. . . u otra falta de medio de vida en circunstancias fuera de su control». ⁴⁸ Además, en 1993, en la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos, 171 Estados afirmaron que «cualquier discriminación directa u otro tratamiento discriminatorio negativo de una persona discapacitada es ... una violación de sus derechos». ⁴⁹ Existen, por lo tanto, obligaciones claras de derechos humanos por parte de los Estados con respecto al suministro de servicios médicos y rehabilitación a las víctimas discapacitadas y lesionadas debido a la violencia armada.

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

En el PoA no se hace referencia explícita a la asistencia a los sobrevivientes. Sin embargo, sí se hace referencia a algunas categorías de personas víctimas del uso indebido de las armas pequeñas, como por ejemplo las mujeres y los ancianos. De manera similar, si bien se nombra la asistencia en relación al desarme, la desmovilización y la reinserción (DDR) de ex-combatientes, no se hace mención a los civiles sobrevivientes del conflicto armado o que viven en situaciones de mucha violencia criminal. Las consecuencias de cómo esta omisión afecta a la implementación permanecen inexploradas.

La Convención de la ONU sobre la discapacidad

Suecia, Italia e Irlanda, entre otros Estados, abogaron desde mediados de los 80 por un tratado internacional para reconocer y proteger los derechos de las personas discapacitadas. Sin embargo, no fue hasta diciembre de 2001, liderado principalmente por los esfuerzos de México, que la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución para establecer un Comité Ad Hoc «para considerar propuestas ... (para una convención) basada en una metodología integral en el trabajo realizado en los campos de desarrollo social, derechos humanos y no discriminación ...». ⁵⁰ El marco apunta a incluir los niveles y los objetivos de desarrollo social y de disminución de la pobreza, así como también de las premisas de los principios de los derechos humanos.

La Convención fue adoptada el 13 de diciembre de 2006 y existe para hacer una contribución notable en esta compleja área. Representa un cambio de enfoque desde cómo la discapacidad surgió hasta cómo las personas con discapacidades pueden tener acceso efectivo a sus derechos. Específicamente, el artículo 16 reconoce que las personas con discapacidades se encuentran en mayor riesgo de violencia y abuso, y que los Estados deben tomar las medidas legales apropiadas para «promover la recuperación psicológica, cognitiva y física, la rehabilitación y la reinserción social de personas con discapacidades que se transforman en víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, inclusive a través de la provisión de servicios de protección». El Artículo 25 sostiene la necesidad de alcanzar los «más altos estándares posibles» de servicios médicos, teniendo en cuenta un diseño e implementación sensibles a las cuestiones de género. Los parlamentarios deben ahora garantizar que esta Convención llegue al parlamento para su ratificación, y trabajar para revisar y adaptar la legislación para garantizar la implementación de sus normativas.

Compromisos similares están consagrados en el Programa de Acción Mundial de la ONU con respecto a las personas discapacitadas (AG ONU 37/52) y en planes regionales tales como los contenidos en la Década africana de personas con discapacidad (2000-2009).

En el desarrollo de estrategias para la implementación de este innovador tratado a nivel nacional, los parlamentarios pueden apoyar la ratificación e incorporación a la ley nacional. Además, las oportunidades para conectar implementación con reconocimiento y provisión de servicios para los sobrevivientes están presentes para que los parlamentarios actúen.

La Campaña Mundial de la OMS sobre la prevención de la violencia

La campaña mundial de la OMS se basa en las recomendaciones del primer Informe Mundial sobre Violencia y Salud (2002). Apunta a «elevar la conciencia acerca del problema de la violencia, destacar el rol crucial que la salud pública puede tener en el tratamiento de sus causas y consecuencias y fomentar la acción en cada nivel de la sociedad.»⁵¹ Varios objetivos de esta campaña son de importancia para el proceso de las armas pequeñas, entre ellos se pueden mencionar:

1. Crear, implementar y controlar un plan de acción nacional para la prevención de la violencia
2. Mejorar la capacidad de recolectar información sobre la violencia

3. Definir las prioridades y apoyar la investigación de causas, consecuencias, costos y prevención de la violencia
4. Promover respuestas de prevención primaria
5. Fortalecer la respuesta a víctimas de la violencia
6. Integrar la prevención de la violencia en políticas sociales y educativas, y promover así la igualdad social y de género
7. Aumentar la colaboración y el intercambio de información en la prevención de la violencia
8. Promover y controlar la observancia de tratados internacionales, leyes y otros mecanismos para proteger los derechos humanos
9. Buscar respuestas prácticas, internacionalmente acordadas para el tráfico de drogas y el tráfico global de armas

La OMS propone cuatro recomendaciones prácticas a nivel nacional para fortalecer los servicios a las víctimas de la violencia:

- abogar por mejoras en la calidad de los servicios;
- conducir una revisión de políticas y un análisis de situación;
- mejorar los servicios médicos de emergencia y atención de traumas; e
- involucrar a la comunidad en el diseño de servicios especializados.⁵²

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

1. Apoyar el desarrollo de sistemas de supervisión de las lesiones. La falta de datos de los sobrevivientes de la violencia armada hace difícil la prestación de los servicios adecuados. Existen modelos de recolección eficiente de datos y sistemas de supervisión de lesiones. Las bases de datos existentes de las lesiones pueden ampliarse para incluir la violencia armada. Los organismos internacionales que recolectan datos sobre muertes, lesiones, picos de violencia en situaciones afectadas por la violencia deben transmitir esta información para el desarrollo de planes de salud y de estrategias de desarrollo. También deben tomarse en cuenta las pautas sobre recolección consistente de información y las estrategias apropiadas para entregar esta información a los organismos nacionales.

2. Evaluar la existencia de carencias en la prestación de los servicios. Aunque el derecho a la salud reconoce la primacía de un tratamiento inmediato para todas las personas lesionadas, sin consideración del contexto o la condición legal de los actores, la realidad a veces resulta considerablemente deficiente. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar la dispo-

nibilidad de centros médicos adecuados y de personal médico para atender las necesidades médicas de todas las víctimas de la violencia armada. Los parlamentarios pueden ser particularmente importantes en la conducción de investigaciones y consultas sobre cómo mejorar los estándares y los servicios. Esto deberá incluir sistemas de emergencias, atención de personas que padecen traumas y servicios de rehabilitación. Las carencias pueden identificarse como parte de los Planes de acción nacionales sobre las armas pequeñas, tal como lo estipula el Programa de Acción de la ONU.

3. Incluir a los sobrevivientes de la violencia armada en el diseño de los programas y en las actividades de intervención. Las víctimas no fatales del uso (indebido) de las armas pequeñas son un sector que puede ayudar a identificar los factores de riesgo y contribuir con ideas al desarrollo de las intervenciones y de las políticas. A través de los proveedores de servicios médicos, las organizaciones defensoras y las agencias gubernamentales, se pueden estimar sus opiniones y aportes, y bien podrían aportar percepciones no bien comprendidas, inclusive cómo reducir la demanda de armas. Las iniciativas de control de armas también deberían incluir activamente a los sobrevivientes en sus esfuerzos de defensa y política.

4. Ir más allá de la atención médica de emergencia. El tratamiento médico de emergencia y pre hospitalario es importante, y figura entre los servicios esenciales que deben proveerse a los sobrevivientes de la violencia armada. De igual importancia es la cura del trauma asociado con la violencia y el regreso a una vida productiva. Esto es lo que a menudo se identifica como una prioridad para los sobrevivientes. Además, garantizar el acceso a los servicios apropiados implica no sólo la existencia de esos servicios, sino además algo de apoyo para garantizar el acceso de esos individuos necesitados. Esto puede tomar la forma de fondos específicos, como por ejemplo, los desarrollados en El Salvador.

5. Fomentar el apoyo a programas diseñados para prevenir la violencia armada. Trabajar para acabar con la violencia armada, en primer lugar, es el modo más económico y obvio de limitar las lesiones y las discapacidades. Existen muchas metodologías que han demostrado su efectividad en la prevención de la violencia, particularmente en la violencia de las armas pequeñas, pero con frecuencia no se les da prioridad o financiación. Existe la necesidad urgente de desarrollar, implementar y controlar la efectividad de estos programas en lugares con altos índices de violencia armada.

6. Apoyar la implementación y ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidades. Esta nueva Convención llena un vacío importante en la promoción del reconocimiento y la materialización de los derechos de las personas con discapacidades. Los parlamenta-

rios deben garantizar que llegue al parlamento para su ratificación, y trabajar para revisar y adaptar la legislación para garantizar la implementación de sus normativas.

Los colaboradores de la versión original de este capítulo incluyen a Cate Buchanan, *Centro para el Diálogo Humanitario*; Emile LeBrun, asesor. Se recibieron comentarios y sugerencias del Dr. Olive Kobusingye, *Oficina Regional Africana de la Organización Mundial de la Salud*; Dr. Paul Kowal, *Organización Mundial de la Salud*; Dr. David Meddings, *Organización Mundial de la Salud*; Rebecca Peters, *Red Internacional de Acción contra Armas Pequeñas*; Paul Vermeulen, *Handicap International*; Dr. Andrés Villaveces, *University Hospital Geneva*; Camilla Waszink, *Comité Internacional de la Cruz Roja*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

Buchanan, Cate y Mireille Widmer (2006), *The Skeleton in the Closet: Survivors of Armed Violence*, Resumen de la política de la RevCon. Disponible en: www.hdcentre.org/UN+process+on+small+arms+control

Butchart A, Check P, Villaveces A (2004), *Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*. Departamento de Prevención de Lesiones y Violencia, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.

Centro para el Diálogo Humanitario (2006), *Bulletin on Small Arms and Human Security*, Número 7, febrero-marzo en la edición de asistencia a sobrevivientes. Disponible en: www.hdcentre.org/Small+Arms+and+Human+Security+Bulletin

Red HELP (Handgun Epidemic Lowering Plan, 2002) *Disabilities from Guns: The untold costs of spinal cord and traumatic brain injuries*. Disponible en: www.helpnetwork.org/pdf/SCI-TBIreportFINAL.pdf

Handicap International (2004), *Lessons Learned Workshop: A review of assistance programs for war wounded and other persons with disabilities living in mine-affected countries*. París, 25-28 de mayo. Disponible en: www.handicap-international.org en francés e inglés

Sitios web de prevención de lesiones (alrededor de 1400 enlaces a Sitios web de prevención de la violencia y las lesiones) www.injuryprevention.org

Krug E y colaboradores (2002), *World report on violence and health*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra.

NOTAS

- 1 No trata la compensación y los temas relacionados con los recursos legales.
- 2 Esto incluye todas las muertes por violencia, no sólo la mortalidad relacionada con las armas. OMS (2000), *Injury: A leading cause of the Global Burden of Disease*, Ginebra. Disponible en: www.who.int/publications/2002/9241562323.pdf
- 3 OMS (2001), Declaración de la Conferencia de la ONU sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Presentada el 13 de julio de 2001 por el Dr. Etienne Krug
- 4 Butchart A. y asociados (2004), *Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World Report on Violence and Health* Departamento de Lesiones y Prevención de la Violencia, OMS, Ginebra, p. 61
- 5 Bingenheimer, JB y colaboradores (2005), "Firearm exposure and serious violent behaviour", *Science*, 308, pp. 323-6
- 6 OMS (1999), *Injury: A leading cause of the Global Burden of Disease*, Ginebra, pp. 13-16
- 7 O Globo (2004), "Populacao do pais vai parar de crescer em 2062"; citado en Barker, G (2005), *Dying to be men: Youth, masculinities and social exclusion*. Routledge, Londres. La información original proviene del departamento de censos brasilero.
- 8 Settles, Scott B y K McClaughly (2002), *Violence Prevention – Who's Responsible? Public Health, Criminal Justice, or Both, Closing the Gap, Closing the Gap*, enero/febrero. Disponible en: www.omhrc.gov/ctg/ctg_Jan2002.pdf
- 9 OMS (2002), Informe Mundial sobre Violencia y Salud: Resumen, p. 3
- 10 Bingenheimer, JB y asociados (2005), pp. 1323-6
- 11 Prokosch, Eric (1995), *The Technology of Killing: A Military and Political History of Antipersonnel Weapons*, Zed Books, Londres y Nueva Jersey, pp. 18-9
- 12 Prokosch (1995), pp. 191-192. La tendencia de una bala de caer rápidamente al ingresar en el cuerpo depende del ángulo y la incidencia del impacto, la forma de la punta de la bala y la estabilidad de la bala.
- 13 Publicidad en: www.extremeshockusa.com/cgi/store/store.cgi?page=/new/catalog.html&setup=0&ida=14&idp=0&his=0&cart_id=7968750.852
- 14 Alianza para el control de armas, Sudáfrica, Extracto 5, *The Physical, Social and Economic Costs of Gun Violence*. Disponible en: www.gca.org.za/facts/briefs/05costs.htm
- 15 Consulte, por ejemplo, Carrilo, EH y colaboradores (1998), "Spinal cord injuries in adolescents after gunshot wounds: an increasing phenomenon in urban North America", *Injury*, 29 (7), pp. 503-507; Oeun, YS y RF Catalla (2001), *I live in fear: consequences of small arms and light weapons on women and children in Cambodia*, Grupo de Trabajo para la Reducción de las Armas. Disponible en: www.wgwr.org. Consulte también HD Centre Background Paper (noviembre de 2006) Trauma as a consequence - and cause - of gun violence at www.hdcentre.org
- 16 Red HELP (2002), *Disabilities from guns: The untold costs of spinal cord and traumatic brain injuries*, p. 12. Disponible en: www.helpnetwork.org/pdf/SCI-TBIreportFINAL.pdf
- 17 Red HELP (2002), p. 14
- 18 La OMS distingue entre deficiencia, discapacidad e impedimento: una deficiencia es toda pérdida o anormalidad de estructuras o funciones psicológicas, fisiológicas o anatómicas; una discapacidad es toda restricción o ausencia (como resultado de una deficiencia) de la capacidad para realizar una actividad del modo o dentro del alcance considerado normal para un ser humano; y, un impedimento es una desventaja para un individuo determinado, como resultado de una deficiencia o discapacidad, que limita o impide el cumplimiento de un rol que es normal, según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales para ese individuo y es, por lo tanto, una función de la relación entre personas discapacitadas y su entorno. Consulte www3.who.int/icf/icftemplate.cfm para más información.

- 19 División de Estadísticas de la ONU. Disponible en: unstats.un.org/unsd/disability/
- 20 Helander, E (1998), *Prejudice and dignity: An introduction to community-based rehabilitation*, PNUD, Nueva York, segunda edición.
- 21 Comité Internacional de Rescate (2003), “*Report on the prevalence of disability among refugees at Kakuma refugee camp, Kenya*”. Preparado por Victor Mung’ala Odera, 29 de diciembre, no publicado. La investigación se realizó de casa en casa en una población de 82.700 refugiados de nueve naciones. Se examinó a cada persona que presentara una discapacidad. El número de personas detectadas fue de 2846 y el tipo de discapacidad más común fue la discapacidad física.
- 22 Consulte www.redcross.org.kh/services/cmvis.htm
- 23 Maes, Katleen and Sheree Bailey (2005), ‘*Providing appropriate assistance to the victims of Explosive Remnants of War*’, en UNIDIR, Humanitarian perspectives to small arms and explosive remnants of war, Ginebra, página 54
- 24 Baroch, Tom (2006) ‘Survivors gun violence in Guatemala’ en Boletín sobre armas ligeras y seguridad humana, Número 7, febrero-marzo. Disponible en: www.hdcentre.org
- 25 Consulte las Reglas estándar en la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades de la ONU acordadas en 1993, como resultado del Año internacional de las personas discapacitadas en 1981 y la Década de las personas discapacitadas de las Naciones Unidas desde 1983 a 1992. Disponible en: www.un.org/ecosocdev/geninfo/dpi1647e.htm
- 26 Consulte HELP (2002); Cock, Jackie (1989), ‘*Hidden consequences of State violence: Spinal cord injuries in Soweto, South Africa*’, Social Science and Medicine, Volumen 29, No. 10, pp. 1147-55
- 27 Visite: www.sinai.org/rehabilitation/outpatient/violence_prevention.asp
- 28 Visite: www.uic.edu/depts/idhd/empower/bullet.htm.
- 29 OMS (2001), Small arms and global health, Ginebra, p. 14. Disponible en: whqlibdoc.who.int/hq/2001/WHO_NMH_VIP_01.1.pdf
- 30 Miller, TR y MA Cohen (1997), “*Costs of gunshot and cut/stab wounds in the United States, with some Canadian comparisons*”, Accident Analysis and Prevention, 29 (3), pp. 329-341
- 31 Waters, H y colaboradores(2004), Las dimensiones económicas de la violencia interpersonal, OMS, Ginebra
- 32 Según un artículo de referencia no publicado preparado por el HD Centre por Dr. Emperatriz Crespín, Surviving gun violence in El Salvador: a tax on firearms to increase health budget resources, junio de 2006
- 33 Chinkin, Christine (2003), *Peace agreements as a means of promoting gender equality and ensuring participation of women*, UN Division for the Advancement of Women, EGM/PEACE/2003/BP.1, p. 20
- 34 Ibid.
- 35 Cortesía de MSF Belgium, mayo de 2006
- 36 Correspondencia con Fabio Pompetti, MSF Belgium, 25 de abril de 2006
- 37 Informe del Desarrollo Humano 2005 del UNDP, Burundi. El PIB por capital en el 2003 fue de USD 648 http://hdr.undp.org/statistics/data/country_fact_sheets/cty_fs_BDI.html; También consulte, Large, Tim (2005), ‘Burundi war victims deprived of health care – MSF’, Reuters AlertNet, 27 de octubre
- 38 Ibid.
- 39 Butchart A. y asociados (2004), *Preventing violence*, p. 64
- 40 Por ejemplo Mock, Charles y colaboradores (2003), “*Strengthening care for injured persons in less developed countries: a case study of Ghana and Mexico*”, Injury Control and Safety Promotion, 10, pp. 45-51
- 41 OMS (2001), *Small arms and global health*, p. 22. Consulte también Mock, Charles (1998), “*Trauma mortality patterns in three nations at different economic levels: implications for global trauma system development*”, Journal of Trauma, 44, pp. 804-812

- 42 Mock, Charles y colaboradores (2002), ‘*Improvements in pre-hospital trauma care in an African country with no formal emergency medical services*’ *Journal of Trauma*, 53 (1), pp. 90-97
- 43 Correspondencia por correo electrónico con el Centro para el Diálogo Humanitario, 9 de junio de 2005.
- 44 Husum, H y colaboradores (2003), ‘*Rural prehospital trauma systems improve trauma outcome in low-income countries: a prospective study from North Iraq and Cambodia*’, *Journal of Trauma*, 54, pp. 1188-96
- 45 Consulte, por ejemplo, Palestine Red Crescent Society (2004), *Humanitarian Duty: Violations of International Humanitarian Law Against the PRCS*, segunda edición. Disponible en: www.palestinercs.org
- 46 ICRC (2001), *Women and War: Health fact sheet*. Disponible en: www.icrc.org
- 47 Para mayor información, visite: www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/The_funds/lwf/
- 48 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Art. 25(1). Consulte también *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1976), Art. 12(1)
- 49 Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, *Vienna Declaration and Programme of Action* (A/CONF.157/23, 12 July 1993)
- 50 Resolución adoptada 56/168 en diciembre de 2001, consulte también el Comité Ad Hoc en una Convención global e internacional para la protección y promoción de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades. Grupo de trabajo, documento A/AC.265/2004/WG.1, Asamblea General de la ONU Nueva York, 5-16 de enero de 2004
- 51 Krug y colaboradores(2002), *Informe mundial sobre violencia y salud*
- 52 Butchart, A (2004), p. 65

TEMA 4 MUJERES, HOMBRES Y LA VIOLENCIA ARMADA: OPCIONES PARA LA ACCIÓN

El término género se ha convertido en sinónimo de mujeres, cuando género en realidad se refiere a los roles, comportamientos y atributos socialmente construidos de los hombres y las mujeres en una sociedad dada (en oposición a «sexo», el cual está biológicamente determinado). La aplicación de una perspectiva de género al tema de las armas pequeñas, comprender los diferentes modos en que *hombres, mujeres, niños y niñas* se involucran en la violencia armada, en que son afectados por esta y responden a la misma, es crucial para desarrollar soluciones efectivas para el problema. Es importante que los parlamentarios tengan una apreciación del género y la violencia armada para desarrollar políticas efectivas.

Este tema explora dos conceptos claves: la igualdad de género y la especificidad de género, ya que tienen impacto en la violencia armada. Una metodología de igualdad de género implica trabajar tanto con hombres como con mujeres para *reducir los riesgos y fomentar la resistencia* a la inseguridad y la violencia. La especificidad de género examina los diferentes impactos de la violencia armada en hombres y mujeres, y desarrollar programas que tengan en cuenta estos riesgos particulares.

IMPACTOS DIFERENCIADOS PARA HOMBRES Y MUJERES

Un creciente esfuerzo mundial para recolectar información sobre la violencia armada diferenciada por edad, origen étnico y sexo está ayudando a desafiar algunas generalizaciones excesivas que impiden una comprensión más clara de los impactos del uso indebido de las armas. Estas incluyen afirmaciones como «el 80% de las víctimas de la violencia armada son mujeres y niños».¹ Esta aseveración puede ser verdadera en algunos contextos, particularmente en las guerras recientes de algunas naciones africanas, pero en general, son principalmente los hombres, en su mayoría jóvenes, pobres y socialmente marginados, quienes mueren o sufren lesiones a causa de la violencia armada.² Los hombres también son más propensos a cometer

violencia con armas: en casi todos los países, un porcentaje desproporcionado de propietarios y usuarios de armas son hombres.³ Las estadísticas de situaciones de guerra y de paz demuestran que:

- más del 90% de los homicidios relacionados con armas ocurren entre hombres;⁴
- los jóvenes están involucrados en el 80% de los disparos accidentales que matan a alrededor de 400 niños y lesionan a otros 3,000 en los EE.UU. cada año;⁵ y
- de los que cometen suicidio con un arma, el 88% son hombres y el 12% son mujeres.⁶

Aunque las mujeres no conforman la mayoría de las víctimas de homicidios, cuando son asesinadas, y la inmensa mayoría son los hombres quienes las matan, las armas de fuego son a menudo el instrumento preferido. Estudios sobre el asesinato de mujeres (denominado aquí como «femicidio» o «femicidio íntimo» si el perpetrador es una pareja actual o anterior o un amante pretendiente rechazado) demuestran que las armas pueden ser un elemento letal en despliegues de poder de los hombres sobre las mujeres. En Sudáfrica, una de cada cinco mujeres asesinadas es ejecutada con un arma de posesión legal.⁷ Alrededor del 50% de las mujeres asesinadas cada año son ejecutadas por hombres íntimamente conocidos por ellas; cuatro mujeres por día, o una cada seis horas.⁸ La tasa de femicidio íntimo se calculó en 8,8 por 100.000 poblaciones femeninas de 14 años y mayores, la tasa informada más alta del mundo en el asesinato de mujeres en donde se ha estudiado.

COMPRESIÓN DE LOS EFECTOS DEL GÉNERO

El uso indebido de las armas afecta a las comunidades en muchos niveles, lo cual representa un desafío para cuantificar quién sufre daños mayores por la pronta disponibilidad y el uso indebido. La recolección de datos mejorada es una parte para subsanar el déficit de conocimiento.

Es importante observar que las mujeres están sujetas a una variedad desproporcionada de amenazas no fatales debido al uso indebido de armas pequeñas, con frecuencia proporcionadas con su baja condición o falta de protección legal en muchos contextos: paz o guerra, países desarrollados o en vías de desarrollo.⁹ Los Relatos, tanto de zonas en guerra como de comunidades «pacíficas», ilustran los riesgos para mujeres y niñas de la violencia armada o la amenaza de la misma: *«Ellos tomaron a K.M., de 12 años de edad, mientras estaba afuera. Su padre fue asesinado por los Janjawid en*

*Um Baru, el resto de la familia huyó y ella fue capturada... más de seis personas la usaron como esposa (la violaron); ella permaneció con los Janjawid y con el ejército por más de 10 días».*¹⁰

Las armas no necesariamente deben ser disparadas para presentar grave amenaza a la seguridad, y con frecuencia, se utilizan para amenazar e intimidar. La «empuñadura» de armas (mostrar, agitar o de lo contrario llamar la atención en forma sobresaliente hacia el arma) es una forma común de intimidación, especialmente contra las mujeres: «Él sacaba el arma de su bolsillo y la colocaba allí. Estaría justo frente a mí. Él no me apuntaba, sólo me hacía saber que estaba allí».¹¹ A nivel mundial, los asesinatos múltiples o «familiares» (incluidos los de mujeres y niños) parecen ser más comunes donde las armas se utilizan en el hogar para intimidar y perpetrar violencia a las parejas íntimas. Un alto porcentaje de estos asesinatos concluyen con el suicidio del perpetrador.¹²

OPCIONES Y ACCIÓN

Un estereotipo común, pero poco útil, en el análisis de la violencia armada identifica a las mujeres como *víctimas* (a menudo con niños), mientras que los hombres aparecen como *perpetradores* violentos. Claramente, no todos los hombres son violentos o están a favor de las armas (como no todas las mujeres están naturalmente capacitadas para la solución de conflictos) y se necesita atención en la investigación y en las políticas para comprender mejor por qué muchos hombres y niños optan por *no* involucrarse en la violencia armada. Para mejorar la efectividad de las políticas y de los programas para prevenir el uso indebido de las armas, se necesita investigación adicional sobre aquellos que intentan «hacer lo correcto» y evitar comportamientos violentos, así como también sobre las maneras en que las mujeres y las niñas pueden sostener, fomentar o cometer violencia armada.

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

El PoA hace poca referencia al género. Los hombres, que componen el mayor número de víctimas directas y perpetradores de la violencia armada, no reciben mención explícita. Se hace referencia a las mujeres como particularmente vulnerables, junto a los niños y a los ancianos: «Seriamente preocupados por sus [del tráfico ilegal de armas pequeñas] consecuencias devastadoras en los niños... así como también el impacto negativo en mujeres y ancianos...» (Preámbulo). Continúan sin explorarse las implicancias de cómo la omisión de la vulnerabilidad de los hombres a la violencia armada y las débiles referencias a las mujeres afectan la implementación.

1. Los hombres, la masculinidad y las armas

Entre las diferentes culturas, el mayor número de actos de violencia son cometidos por hombres. Este comportamiento parece ser producto de la sociedad y de la historia antes que de la biología: el casi monopolio de los hombres en el uso de las armas puede verse como una manifestación de una socialización de toda la vida de expresiones violentas de virilidad y culturas en las que el uso de las armas por los hombres se considera como norma.¹³

En épocas de guerra, se alienta activamente y a veces se presiona a hombres y niños para que asuman los roles de los combatientes. En países caracterizados por la violencia, la guerra o los niveles altos de posesión de armas, los hombres jóvenes pueden usar las armas como parte de un rito del pasaje de la adolescencia a la madurez. Las armas también pueden estar asociadas positivamente con la hombría en contextos donde su uso se valoró y fomentó como parte de un movimiento de liberación ampliamente apoyado, por ejemplo el AK-47 como símbolo de la lucha anti-apartheid en Sudáfrica.¹⁴ Hasta en tiempos de paz, los niños pueden ser culturizados en una familiaridad y fascinación con las armas o con juguetes que imitan armas.¹⁵ En los EE.UU. los niños son las víctimas más frecuentes de los disparos accidentales, los estudios demuestran que no aprenden a distinguir armas de juguete de las reales, ni pueden resistir tocar un arma si la hallan por accidente.¹⁶ Las investigaciones realizadas en diez países entre hombres jóvenes involucrados en la violencia armada organizada revelan que el portar armas se considera un medio efectivo para obtener prestigio y respeto.¹⁷ Los soldados, los francotiradores, otros usuarios de armas y los modelos masculinos armados a imitar en la televisión, las películas y los juegos de computadora violentos, con frecuencia son héroes populares, con las armas habitualmente glorificadas en los medios de comunicación popular.¹⁸

Los hombres dominan tanto los sectores de seguridad formal de los Estados, tales como el ejército y la policía, así como también los grupos, pandillas y milicias armados no estatales.¹⁹ También es importante pensar acerca de *qué* hombres son más vulnerables a emplear las armas. Generalmente son hombres pobres, marginales, que toman empleos mal pagos y desprotegidos en el sector de la seguridad informal,²⁰ terminan en pandillas armadas y son reclutados o se alistan como voluntarios para combatir en la guerra. Desde Boston a Bangkok, los hombres están usando las armas «para probar su masculinidad o para defender el honor de su masculinidad o para desafiar la de otros».²¹

En tiempos de guerra, muchos hombres realizan esfuerzos significativos para mantenerse alejados de la lucha y hacen todo lo necesario para proteger a sus familias. El número de combatientes y personas involucradas en la violencia ha sido en realidad relativamente bajo en conflictos recientes. Incluso, en lugares donde la participación en pandillas por parte de los jóvenes puede ser predominante, la gran mayoría de los jóvenes no participa en actividades de pandillas, y al ser entrevistados, la mayoría de los hombres jóvenes en estos lugares dicen que temen a las pandillas y a la violencia relacionada con las pandillas.²² Es importante comprender por qué y cómo gran cantidades de jóvenes no emplean armas ni violencia y se oponen activamente a esta violencia.

Se están implementando numerosos programas promisorios para modificar actitudes rígidas y a veces violentas acerca de ser un hombre. “Men As Partners” («Los hombres como socios») en Sudáfrica²³ trabaja en colaboración con el ejército, los gremios, las escuelas para involucrar a los hombres en perspectivas alternativas acerca de la hombría, como lo hace el proyecto “Conscientizing Male Adolescents” («Concienciar a los adolescentes masculinos») en Nigeria, y la iniciativa «Programa H» en Latinoamérica y la India²⁴. Otro ejemplo contundente es la «Campaña de la cinta blanca»,²⁵ que comenzó en Canadá a comienzos de 1990 luego de que un hombre que no había sido aceptado en un programa de graduados en Montreal ingresó en una clase y mató a catorce mujeres estudiantes. La campaña, de hombres que se expresan en contra de la violencia contra las mujeres, funciona actualmente en alrededor de 30 países en todo el mundo. En el 2005, un grupo de organizaciones se reunieron para formar una red global para involucrar a los hombres y a los jóvenes varones en la reducción de la violencia y la igualdad de géneros. “MenEngage” busca asistir a los cientos de pequeños programas que trabajan en todo el mundo para hacer participar a los jóvenes y a los hombres en el cuestionamiento de las opiniones rígidas y a veces violentas de la masculinidad y, en el proceso, mejorar la salud y el bienestar de las mujeres y niñas.²⁶

Se han creado otros programas para promover la empleabilidad y el empleo para jóvenes en situaciones de desventaja. La “Alliance for African Youth Employment” (Alianza para el empleo de la juventud Africana) fue lanzada en 2004 por la Fundación Internacional de la Juventud con la Agencia para el Desarrollo Internacional de las Naciones Unidas (USAID), Nokia y el Club de Leones.²⁷ Esta iniciativa brindará a los jóvenes que residen en áreas de rápida urbanización de Sudáfrica, Malawi, Mozambique y Ruanda, capacitación laboral, asesoramiento sobre carreras, colocación directa en pasantías y trabajos y las habilidades para crear sus propias empresas.

2. Los roles múltiples de las mujeres

Aunque gran parte de su trabajo no se reconoce, las mujeres desempeñan múltiples roles en situaciones de guerra y de violencia armada. Aunque las mujeres han sido mayormente excluidas de la elaboración formal de las políticas de seguridad, existen muchos ejemplos de mujeres que trabajan a nivel local para construir la paz, evitar la violencia y fomentar el desarme en todo el mundo. La Million Mom March (Marcha del millón de mamás) de los EE.UU.,²⁸ las Mujeres de Negro de Israel,²⁹ el Mano River Women's Peace Network de Sierra Leona,³⁰ y el Inter-Church Women's Forum de Bougainvillea, son sólo unos pocos ejemplos.

Me di cuenta de lo peligroso que era tener un arma en mi casa [después de casi apretar el gatillo durante una pelea con su esposo] La escondí en la casa y dije a mi esposo que la habían robado del auto. Esto fue antes de conocer el Programa de Intercambio de Armas, escuché sobre el intercambio de armas y decidí deshacerme de ella de una vez por todas. Ahora no tengo tanto miedo.³¹

En Brasil, por el contrario, las entrevistas con jóvenes revelan cómo pueden facilitar el uso de la violencia por parte de los hombres al esconder o transportar armas, drogas y dinero, hacer llegar mensajes a delincuentes en prisión o actuar como guardias para la policía o pandillas rivales. También justifican la imagen que un hombre portando un arma es sexy y deseable: «A veces los muchachos llegan a pedir armas prestadas, sólo para pasearse con ellas, para presumir ante las mujeres.... Las usan porque saben que las mujeres bonitas saldrán con ellos».³² Esto es significativo, dado que en 2001, 24 hombres jóvenes en la ciudad de Río de Janeiro fueron asesinados con un arma por cada mujer que murió de la misma manera.³³ Un esfuerzo de la sociedad civil altamente efectivo para tratar el problema en el país resultó en la campaña «Elija el arma libremente! Es tu arma o yo», la cual apuntaba a alentar a las mujeres a no perdonar la violencia masculina.

3. Leyes nacionales de armas y consecuencias para la seguridad

Mejorar las leyes nacionales de armas puede tener consecuencias importantes y positivas cuando se lo mira desde la perspectiva del género. Después de la mayor masacre mundial en tiempos de paz perpetrada por un único asesino en mayo de 1996, las leyes de Australia se armonizaron y mejoraron para mediados de 1998.³⁴ Las leyes resultantes incluían la prohibición de la posesión de rifles y escopetas semiautomáticos y de

repetición manual, y cláusulas que prohibían la posesión por parte de civiles de una serie de armas. También se prohibió la posesión de armas por un mínimo de cinco años a aquellas personas sujetas a órdenes judiciales o a las declaradas culpables de cualquier delito violento. En algunos Estados se están estableciendo prohibiciones de hasta diez años. Se consideró esencial la inscripción de las armas pequeñas para que la policía pudiera quitarlas en forma efectiva en situaciones de violencia contra la pareja íntima y para que pudiera hacer cumplir las órdenes de prohibición.

La nueva ley incluía un componente de recompra que dio como resultado la recolección y destrucción de un quinto de toda la reserva nacional de armas de fuego. Como herramientas para matar tanto a hombres como a mujeres, las armas de fuego ahora simplemente están menos disponibles, un fenómeno que también puede estar contribuyendo a la reducción de la tasa total de homicidios, ya que los potenciales asesinos sustituyen las armas de fuego por otras armas menos letales.³⁵ De 1996 a 2001, la tasa de homicidios de mujeres con armas de fuego cayó un 65% en comparación con un 54% para la de hombres. Durante el mismo período, el índice total de muertes causadas por armas de fuego para las mujeres (incluyendo suicidios) cayó un 56%, comparado con una reducción del 40 por ciento para los hombres.³⁶

Las leyes de notificación conyugal también pueden ser un mecanismo eficiente para prevenir que los hombres con antecedentes de violencia, que haya o no resultado en una condena criminal, adquieran armas. Canadá exige que las esposas actuales y las anteriores sean notificadas antes de la expedición de una licencia de armas. Sudáfrica y Australia tienen normativas específicas para la expedición de licencias a personas con antecedentes de violencia familiar. En los Estados Unidos, las leyes federales consideran una ofensa penal poseer un arma cuando se está sujeto a una orden de restricción por violencia de pareja íntima, y once estados de los Estados Unidos poseen leyes que prohíben a los individuos con antecedentes de violencia familiar adquirir o poseer un arma de fuego.³⁷

CUADRO 13 VIOLENCIA DE PAREJA ÍNTIMA Y CONTROL DE ARMAS EN BRASIL: EJEMPLOS DE PARLAMENTARIOS QUE UNEN LOS PUNTOS

En Brasil, las armas juegan un rol significativo en la violencia familiar y de pareja íntima. Se estima que cada 15 segundos una mujer sufre de violencia en el hogar. El estudio de 2003 realizado por la Perseu Abramo Foundation indica que 2.100 millones de mujeres brasileñas sufren violencia doméstica (golpes, palizas, tortura física, violación) cada año. La presencia de un arma en el hogar aumenta la probabilidad de resultados letales. Esto es particular-

mente problemático ya que Brasil cuenta con 17 millones de armas en circulación.

Brasil es el único país de Latinoamérica que no cuenta con una legislación específica para tratar este problema. Según la legislación actual, dicha violencia se considera un delito, se trata en tribunales de reclamos menores junto con los conflictos por tráfico, en lugar de ser tratada como una violación a los derechos humanos. El noventa por ciento de estos casos termina en «conciliación», en lugar de terminar en un procesamiento penal, y el criminal paga una multa muy pequeña como única medida «punitiva».

Luego de la adopción del Proyecto de ley de desarme de 2003, cualquier oficial de policía acusado de violencia contra las mujeres recibirá una suspensión de su licencia de armas y los superiores del criminal serán responsables de asegurar que esta persona no pueda desempeñar una función para la que necesite estar armada durante la duración de la suspensión. Desafortunadamente, la prohibición general sobre la población civil que porta armas no protege totalmente a las mujeres de la violencia armada en el hogar, ya que la restricción de las licencias para portar armas sólo impide que las personas porten sus armas en la calle.

En el 2002, un grupo de organizaciones de derechos de mujeres se reunió para proponer la primera legislación en Brasil sobre la violencia doméstica contra mujeres. Se ha incorporado una cláusula en la legislación sobre violencia doméstica propuesta para proteger mejor a las mujeres de las armas, apoyada por los esfuerzos de activismo de las ONG y los parlamentarios de todo el país. Aunque fracasaron los intentos previos de incluir el consentimiento del cónyuge en las leyes de armas de 2003, se presentó la oportunidad de cerrar ese vacío político en el contexto de la legislación doméstica. Sin embargo, existen vacíos que aún se deben llenar: la legislación utiliza el término «portar» no «poseer» (en portugués, los términos son bastante similares: *porte* y *posse*, respectivamente). De esta manera, tal como están las cosas, la legislación restringe los derechos de los abusadores convictos para portar un arma pero no para poseerla.

4. Elaboración de programas que tomen en cuenta el género

«Existe la necesidad de prestar gran atención a las necesidades de nuestras mujeres y niños, quienes se ven extremadamente afectados por la violencia armada. Al mismo tiempo, debe prestarse la misma atención, si no es más, a hombres jóvenes que en la mayoría de los casos son víctimas y, al mismo tiempo, perpetradores de violencia a través del uso de armas pequeñas. En relación a esto, existe la necesidad de buscar el fortalecimiento de programas nacionales y regionales que aborden el crimen juvenil.»

—Declaración jamaquina en la Conferencia de Revisión de la ONU, 26 de junio de 2006

Los que elaboran los programas y las políticas hablan a menudo exclusivamente a los hombres sobre la búsqueda de soluciones para los problemas

de seguridad, desde cómo abordar el desarme y el control de armas hasta la necesidad de encontrar alternativas al control opresivo. Los planificadores a menudo no toman en cuenta las consecuencias de los papeles que desempeñan tanto hombres como mujeres, niños y niñas, en las fuerzas de combate, no diseñan los procesos de asesoría para que involucren a las mujeres, los niños y los jóvenes, o no reconocen actividades existentes contra la violencia que en general están dirigidas por mujeres. El enfoque que no toma en cuenta el género se ha afianzado en la noción errónea de que las mujeres no tienen interés, ni conocimiento, ni influencia sobre las actitudes hacia el uso y tenencia de armas o hacia el desarme.

Conozco algunas [organizaciones] que tratan con muchachos ex-combatientes. Ayudan a rehabilitarlos, los envían a la escuela y los ayudan a convertirse en ingenieros, maestros, lo que sea que [ellos] quieran ser. Les proporcionan comida, ropa, [y] atención médica. Pero no conozco ningún tipo de centro de rehabilitación para mujeres. La mayoría de las mujeres sólo les cuentan a sus amigos [que fueron combatientes]. Difícilmente uno encuentre mujeres combatientes que digan que el gobierno debería tratar de ayudarlas.

—Agnes de Liberia³⁸

Sierra Leona proporciona un ejemplo de los impactos de esta falla. Mientras que la Misión de la ONU en Sierra Leona (UNAMSIL) fue aclamada en un principio como un «éxito y un modelo por [un] mandato firme y exitoso, que pasó del mantenimiento de la paz a la construcción de una paz sostenible», por «un programa de desarme y de desmovilización exitoso», y por su trabajo continuo en la reinserción; hoy en día se sabe que en un principio la misión les ha fallado a las mujeres y a las niñas involucradas en las fuerzas de combate.³⁹ Determinar quién cumplía con los requisitos para unirse al programa era un proceso complejo, el cual la UNAMSIL abordaba recogiendo información básica suministrada por los combatientes, que incluía la identificación del comandante de la persona, una prueba en la que se desarmaba y se volvía a armar un arma de fuego, y las directrices estrictas sobre lo que entraba en la categoría de arma. Los requisitos de elegibilidad casi garantizaban la exclusión de las personas de sexo femenino, especialmente de las niñas, quienes contadas veces cumplían con los requisitos del enfoque «una persona, un arma». Es difícil evaluar los resultados de este enfoque ya que no se encuentran disponibles cifras confiables, pero una estimación sugiere que a pesar de que se cree que al menos 10.000 mujeres estaban asociadas a grupos armados, de los 72.490 adultos combatientes desmovilizados sólo 4.751 eran mujeres, y de los 6.787 niños apenas 506 (7,46%) eran niñas.⁴⁰

Me sentía poderosa cuando tenía un rifle. Mientras sostengas un rifle tienes poder sobre aquellos que no lo tienen. Me daba más estatus y poder.

—Niña que formaba parte de un grupo armado en Sierra Leona⁴¹

Al igual que en otros lugares, las mujeres y las niñas de Sierra Leona asociadas con las fuerzas de combate describen que se las obligaba a entregar sus armas a sus comandantes y alegan que éstas luego se vendían a civiles que obtenían los beneficios, que incluían apoyo material, nueva formación y ubicación en programas de reinserción. La facilidad con la que las niñas y las mujeres eran intimidadas se combinaba con el hecho de que en general no les llegaba información de primera mano. En su mayoría, las niñas ahora viven en las calles de Freetown, e informan niveles altos de adicción a las drogas y al alcohol, depresión, frustración e ira violenta, que también tuvo como blanco a las autoridades.⁴²

Actualmente, las Naciones Unidas realizan esfuerzos más coordinados para tratar estos problemas. Los componentes de género existen actualmente en 11 operaciones de mantenimiento de la paz⁴³ y en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), se han desarrollado nuevos procedimientos operativos habituales en el DDR, en los cuales se toman en cuenta los temas de género, y el Secretario General anunció el desarrollo de enfoques más sensibles al género para los esfuerzos de alerta precoz, y una propuesta para fomentar una participación de género más equitativa en todos los aspectos del proceso electoral.⁴⁴ Las inversiones en capacitación y el apoyo institucional ayudarían aún más a promover estos procesos.

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

Los responsables de la toma de decisiones no pueden permitirse permanecer en la oscuridad respecto a las complejidades de cómo los hombres y las mujeres, los niños y las niñas, ven, usan y hacen uso indebido de las armas, y de cómo esas actitudes y conductas se traducen en riesgos y vulnerabilidades. Los parlamentarios pueden aplicar estas recomendaciones a nivel nacional:

1. Restringir la adquisición de armas de fuego y municiones a aquellos que cometen actos de violencia familiar o contra la pareja íntima. Se deben establecer normas para asegurar que aquellos que cometen actos de violencia contra la pareja íntima – y aquellos que están particularmente en riesgo de cometerlos – no tengan acceso a las armas de fuego. Eso significa

que se prohíba legalmente a los abusadores la posesión de armas de fuego y que se establezcan mecanismos de soporte, como la confección de registros y otros, para hacer cumplir esas prohibiciones. El cumplimiento de la ley debería tener la autoridad y el mandato para confiscar armas de fuego sobre la base de una probable amenaza, no de una condena previa por violencia contra la pareja íntima.

2. Cumplir totalmente con las normas internacionales existentes relativas al género y a la violencia armada. Hay numerosas normas internacionales que protegen los derechos de las mujeres a la igualdad, la no discriminación y la protección contra la violencia basada en el género, así como también los derechos de los niños y jóvenes. El derecho internacional impone a los Estados la obligación de prevenir y de castigar la violencia contra las mujeres, los niños y los jóvenes, y el que no tomen las medidas necesarias para hacerlo puede equivaler a una violación a los derechos humanos incluso cuando dicha violencia sea perpetrada por protagonistas particulares. La prohibición de discriminar implica que las mujeres deben ser tratadas por igual en todos los ámbitos de la vida social, política y económica, y la participación total y equitativa de las mujeres en la toma de decisiones concernientes a la protección contra la violencia armada es la forma más segura de garantizar que sus preocupaciones se estén encarando. (Consulte el Anexo 5 para conocer los instrumentos pertinentes del derecho internacional).

3. Atención directa a los hombres jóvenes como grupo especialmente vulnerable a la violencia armada. Las pruebas sugieren con claridad que los hombres jóvenes están expuestos a una variedad de riesgos que los gobiernos y la actividad de las ONG pueden mitigar a distintos niveles a través de una programación dirigida y de una intervención temprana para sacar provecho de los modelos de hombría positivos y no violentos. Un pequeño número de intervenciones han comenzado a trabajar con hombres jóvenes para cuestionar algunas de las normas tradicionales relacionadas con la hombría que pueden alentar diversas formas de violencia, incluyendo el uso o la posesión de armas de fuego. Además de oportunidades formativas y oportunidades de empleo significativas para hombres jóvenes de bajos ingresos, también existe la necesidad de prestar atención específica de género a la forma en que se cría a los niños y de realizar esfuerzos integrales – que involucren a los gobiernos, la sociedad civil, las familias y las comunidades – para promover modelos no violentos de hombría.

4. Entrenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que comprendan mejor los temas de las armas pequeñas relacionados con la prevención de la violencia basada en el género. Los funcionarios locales encargados del cumplimiento de la ley son, en general, los primeros en responder a las instancias de violencia basada en el género (incluyendo los ataques homofóbicos) e intervenir en ellas. Por lo tanto, se debe entrenar a la policía para que haga cumplir leyes tales como las prohibiciones de poseer armas de fuego y el acceso a armas de fuego. Es necesario que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también sean responsables de la seguridad y del uso apropiado de sus propias armas, en especial si estas armas no se guardan en las estaciones de policía entre los turnos.

5. Incluir las perspectivas de hombres y mujeres en el desarrollo de políticas para prevenir la violencia armada. Las personas responsables de tomar decisiones de sexo masculino dominan la investigación y la política de control de armas pequeñas y de prevención de la violencia. Los parlamentarios pueden recurrir a mecanismos tales como los paneles, los comités consultivos y los procesos de contratación, para garantizar que las mujeres (el mínimo internacional sugerido es de 30%) se involucren en la toma de decisiones y en otras actividades que informen las políticas de seguridad, tales como los cambios en las leyes nacionales de armas o las actividades de desarme. Además, es importante evaluar las opiniones de los protagonistas de la sociedad civil, en especial, de las organizaciones de mujeres, dada la baja prioridad que se le da en general a sus puntos de vista y experiencia.

Entre quienes colaboraron con la versión original de este capítulo se encuentran Cate Buchanan, *Centro para el Diálogo Humanitario*; Vanessa Farr, *Instituto de la ONU para la Investigación sobre el Desarme*; Michael Flood, *Australian Research Centre in Sex, Health and Society (Centro de Investigación Australiano sobre Sexo, Salud y Sociedad)*, *Universidad de La Trobe*, y Jessica Galeria, *Viva Rio*. Se recibieron comentarios y sugerencias de Sanam Anderlini, *Women Waging Peace*; David Atwook, *Oficinas Cuáqueras ante las Naciones Unidas (QUNO, por sus siglas en inglés)*; Gary Barker, *Instituto Promundo*; Jackie Cock, *Universidad de Witwatersrand*; Wendy Cukier, *SAFER-Net*; Sarah Douglas, *Fondo de Desarrollo de la ONU para la Mujer*; Cynthia Enloe, *Universidad Clark*; Keith Krause, *Small Arms Survey (Encuesta Sobre Armas Pequeñas)*; Henri Myrntinen, *Instituto Indonesio para la Transformación Social*; Florence Tercier Holst-Roness, *Comité Internacional de la Cruz Roja*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

- Bannon, Ian y Maria C. Correia, eds. (2006) *The Other Half of Gender: Men's Issues in Development*, el Banco Mundial, Washington
- Barker, Gary (2005), *Dying to Be Men: Youth, Masculinities and Social Exclusion*, Routledge, Londres
- Buchanan, Cate y Mireille Widmer, (2006), *Hitting the target: Men and Guns*, Resumen de la Política de la RevCon, junio. Disponible en: www.hdcentre.org/UN+process+on+small+arms+control en inglés y español
- Breines, Ingeborg, Robert Connell and Ingrid Eide (2000), *Male roles, masculinities and violence: A culture of peace perspective*, UNESCO Publishing, Cultures of Peace Series. Disponible en: www.unesco.org
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2004), *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict: An ICRC Guidance Document*. Disponible en inglés y francés en: www.grip.org
- Mazurana, Dyan (2004): *Women in Armed Opposition Groups Speak on War, Protection and Obligations under International Humanitarian and Human Rights Law*, Informe de un taller organizado por el Llamamiento de Ginebra y el Programa para el Estudio de las Organizaciones Internacionales, agosto de 2004. Disponible en: www.genevacall.org
- Schroeder, Emily, Vanessa Farr y Albrecht Schnabel (2005): *Gender Awareness in Research on Small Arms and Light Weapons: A Preliminary Report*, Swisspeace, Berna. Disponible en: www.swisspeace.org
- Encuesta sobre Armas Pequeñas (2006), “Few options but the gun: Angry young men”, en: *Encuesta sobre Armas pequeñas 2006: Unfinished Business*, Oxford University Press, Oxford, capítulo 6
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2004): *Getting it Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration*. Disponible en: www.womenwarpeace.org/issues/ddr/gettingitright.pdf
- Consejo de Seguridad de la ONU (2000): *Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, S/RES/1325, 31 de octubre. Disponible en: www.peacewomen.org/un/sc/1325.html, en 65 idiomas

NOTAS

- 1 Consulte, por ejemplo, ONU (1997), Informe del Grupo de expertos gubernamentales en armas pequeñas de la ONU en cumplimiento de la Resolución de la AG 50/70B, A/52/298, 27 de agosto, p. 2
- 2 OMS (2002), Informe Mundial sobre Violencia y Salud, p. 25
- 3 En términos de género, esta tendencia generalmente refleja también otras formas de violencia interpersonal. Por ejemplo, los estudios demuestran que los jóvenes son más propensos que las jóvenes a llevar armas a las escuelas, a haber participado en una pelea y a haber sido testigos de violencia afuera del hogar. Consulte OMS (2002), Informe Mundial sobre Violencia y Salud.
- 4 OMS (2002), pp. 274–275
- 5 Jackman, Geoffrey y colaboradores. (2001), 'Seeing is believing: What do boys do when they find a real gun?', *Pediatrics*, Vol. 107, junio, pp. 1247–1250
- 6 Small Arms Survey 2004, p. 178
- 7 Mathews, S. y asociados. (2004), 'Every six hours a woman is killed by her intimate partner': A National Study of Female Homicide in South Africa, Resumen de Política del Consejo de Investigación Médica, Consejo de Investigación Médica, Ciudad del Cabo, pp. 1–4
- 8 Mathews, S. y asociados. (2004), 'Every six hours a woman is killed by her intimate partner'; Consulte también 'South African spouse killings epidemic.' 24 de mayo de 2005. Disponible en: www.cnn.com/2005/WORLD/africa/05/24/wife.killings.reut/?section=cnn_world
- 9 Consulte por ejemplo, Hemenway, David y asociados (2002), 'Firearm availability and female homicide victimization rates across 25 populous high-income countries', *Journal of the American Medical Women's Association*, Vol. 57, pp. 100–104; Consulte también *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women* de la OMS. Disponible en: www.who.int/gender/violence/multicountry/en/
- 10 Amnistía Internacional (2004), *Lives blown away: Crimes against women in times of conflict*. Publicaciones de Amnistía Internacional, Londres, p. 1. Disponible en: web.amnesty.org/library/Index/ENGACT770752004
- 11 Consulte Rothman, Emily y asociados (2005), 'Batterers' use of guns to threaten intimate partners', *Journal of the American Women's Medical Association*, pp. 62–68
- 12 Walsh S. y David Hemenway (2005), 'Intimate partner violence: Homicides followed by suicides in Kentucky', *Journal of the Kentucky Medical Association*, Vol. 103, pp. 667–670
- 13 La documentación sugiere que las diferencias biológicas entre niños y niñas afectan su salud y desarrollo de una manera más limitada que las diferencias debidas a la socialización de géneros. Consulte Barker, Gary (2000), *What about boys? Una revisión de documentación sobre la salud y el desarrollo de varones adolescentes*, Departamento de Salud del Niño y el Adolescente, OMS, Ginebra; Enloe, C. (1998), "All the men are in the militias, all the women are victims: The politics of masculinity and femininity in nationalist wars", in L. Lorentzen y J. Turpin (eds.), *The Women and War Reader*, New York University Press, New York y London, pp. 50–62; Goldstein, J (2001), *War and Gender*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 14 Barker, Gary y Christine Ricardo (2005), *Young men and the construction of masculinity in sub-Saharan Africa: Implications for HIV/Aids, conflict and violence*, Documento introductorio preparado por el Banco Mundial.
- 15 Cheng, T y asociados (2003), 'Community norms on toy guns', *Pediatrics*, Vol. 111, Número 1 de enero, pp. 75–79
- 16 Jackman, G.A. y asociados (2001)
- 17 Dowdney, Luke (2005), *Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence*. IANSA, ISER, Viva Rio. Disponible en: www.coav.org.br
- 18 Connell, R (1985), 'Masculinity, violence and war', en P. Patton y R. Poole (eds.), *War/Masculinity*, Publicaciones de mediación, Sydney; Myrntinen, H. (2003), 'Disarming masculinities', *Disarmament Forum, UNIDIR*, Vol. 4, pp. 37–46

- 19 Connell, R (2000), *The Men and the Boys*, Allen & Unwin, Sydney, pp. 213–214
- 20 Mazali, Rela, 'The gun on the kitchen table: The sexist subtext of private policing in Israel' en la próxima aparición del libro Universidad de la ONU y Swisspeace acerca de la perspectiva del género en la disponibilidad y uso indebido de las armas pequeñas y ligeras.
- 21 Connell, R (2000), *The Men and the Boys*; see also Dolan, Chris (2003), 'Collapsing masculinities and weak states—a case study of northern Uganda', en: Francis Cleaver (ed.), *Masculinities Matter!*, Zed Books, London y New York
- 22 Barker, Gary (2005), *Dying to Be Men*:
- 23 Consulte www.engenderhealth.org/ia/wwm/pdf/map-sa.pdf
- 24 Consulte www.promundo.org.br
- 25 Consulte www.whiteribbon.ca
- 26 Los miembros fundadores de la red son EngenderHealth (US), Instituto Promundo (Brasil), *Save the Children-Sweden, the Family Violence Prevention Fund* (US) y Sahyog (India).
- 27 Consulte www.iyfnet.org/document.cfm/30/626
- 28 Consulte www.millionmommarch.org
- 29 Consulte www.womeninblack.net
- 30 Consulte www.marwopnet.org
- 31 Godnick, William (2001), Transformando las actitudes hacia las herramientas de la violencia: el programa de intercambio de armas en Mendoza, Argentina. Documento de trabajo 3, Informe de estudios de paz, series en adelante, Departamento de Estudios de Paz, Universidad de Bradford, p. 17
- 32 Jessica Galeria, entrevistas con mujeres jóvenes entre 14 y 21 años, Complexo da Maré, Río de Janeiro, enero de 2004
- 33 Datos de DATASUS (2000), base de datos del Ministerio de Salud de Brasil, analizados por ISER para documentos de la campaña «¡Diga no a las armas! Es tu arma o yo»
- 34 Un hombre mató a 35 personas e hirió a otras 17 con dos rifles semiautomáticos de alta potencia, un AR-15 calibre .223 y un FN-FAL calibre .308
- 35 Un estudio de 1999 sobre el homicidio íntimo de mujeres en Australia entre 1989 y 1998 demuestra que las armas de fuego se utilizaron en un 23,3 por ciento de los casos y los cuchillos y otros objetos afilados un 36,6 por ciento. Mouzos, Jenny (1999), *Femicide: The Killing of Women in Australia, 1989–1998*, Instituto Australiano de Criminología, Canberra.
- 36 Mouzos, Jenny y Catherine Rushforth (2003), "Firearm related deaths in Australia, 1991- 2001", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, Vol. 269, Noviembre, Instituto Australiano de Criminología, Canberra
- 37 Richardson, Vigdor, Elizabeth y James Mercy (2002), 'Disarming batterers: the impact of domestic violence firearm laws', en Jens, L. y P. Cook (eds), *Evaluating gun policy: Effects on Crime and Violence*, Brookings Institution, Washington, DC. Sin embargo, cometer un delito violento menor no siempre resulta en la entrega de las armas por parte del abusador.
- 38 En Bennet, O y otros (eds.) (1995), *Arms to Fight, Arms to Protect: Women Speak out about Conflict*, Panos, Londres, p. 37
- 39 Thusi, Thokozani (2004), "Learning from Sierra Leone", Instituto para Estudios sobre Seguridad Monografía número 98, cap. 3. Disponible en: www.iss.co.za/pubs/Monographs/No98/Chap3.htm
- 40 Estas cifras aparecen informadas en Mazurana, D. y otros (2002), 'Girls in fighting forces and groups: Their recruitment, participation, demobilization and reintegration' *Peace and Conflict*, Vol. 8, Número 2, pp. 97–123. Un estudio más reciente indica que «no se ha calculado el número de mujeres combatientes» y estas cifras no pudieron ser suministradas por la Comisión Nacional sobre DDR. See Miller, Derek y Daniel Ladouceur (2005), *From research to roadmap: Learning from the Arms for Development Initiative in Sierra Leone*, PNUD y UNIDIR, Ginebra, copia borrador

- 41 Denov, Myriam y Richard Maclure, “*Girls in Armed Conflict in Sierra Leone: Victimization, Participation and Resistance*”, en el libro de próxima aparición de la Universidad de la ONU y Swisspeace acerca de la perspectiva del género en la disponibilidad y uso indebido de las armas pequeñas y ligeras; consulte también Mazurana, Dyan y Khristopher Carlson (2004), *From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone, Women Waging Peace*, Washington, DC; y Farr, Vanessa (próxima aparición), *DDR and Women Combatants in Sierra Leone*
- 42 Denov, M., y Maclure R. (en impresión), ‘*Girls and Small Arms in Sierra Leone: Experiences, Implications, and Strategies for Demobilization and Reintegration*’, en A. Schnabel y V. Farr, eds., *Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons*. Tokio: United Nations University Press
- 43 Correo electrónico de Comfort Lamptey, Asesor sobre Género, Departamento de la ONU de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 22 de febrero de 2007
- 44 Centro de Noticias de la ONU, Nueva York, 20 de octubre de 2004

TEMA 5 SACAR LAS ARMAS DE CIRCULACIÓN

El simple refuerzo del control sobre la oferta de armas de fuego tendrá un valor limitado en zonas ya saturadas de armas: es importante reducir en forma simultánea el número de armas no reguladas en circulación. Este es especialmente el caso en las naciones que se están recuperando de conflictos violentos o con altos índices de violencia armada, donde hay muchísimos riesgos asociados con la circulación de armas pequeñas. Las armas terminan en el mercado ilegal, donde están fácilmente disponibles para propósitos criminales o políticos, y las armas del gobierno que no se manejan y aseguran en forma adecuada pueden ser robadas o vendidas en forma ilegal por las autoridades. Actualmente, es ampliamente aceptado en estas circunstancias que a menos que se confiscuen y recolecten las armas – y preferentemente se las destruya – estas terminarán en muchos casos nuevamente en las calles.

ELEMENTOS PARA UN DESARME EXITOSO

Los esfuerzos por sacar de circulación las armas han sido parte de estrategias para prevenir la violencia armada y reducir la inseguridad en distintos contextos, entre ellas:

- desarme al final de un conflicto armado, incluyendo generalmente un proceso formal de DDR y a veces otros esfuerzos para acabar con las armas que quedan luego de un desarme formal;
- recolección voluntaria de armas de fuego como táctica de prevención de delitos;
- amnistías para las armas debido a reformas legales respecto de la posesión personal de armas de fuego y
- incautación forzosa de armas ilegales.

Los esfuerzos pasados y en curso brindan un cúmulo creciente de experiencia de la cual aprender y con la que se pueden mejorar futuros programas. Parte de los motivos por los cuales nuestro conocimiento de lo que

funciona y de lo que aún no está lejos de ser completo es que no hay un método sistemático para llevar a cabo tales evaluaciones. Existe un reconocimiento creciente de algunos principios claves.

CUADRO 14 ACABAR CON LAS ARMAS LUEGO DE UNA GUERRA: LA EXPERIENCIA DE SIERRA LEONA

El programa DDR llevado a cabo entre 1999 y 2002 por la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) luego de la guerra civil es ampliamente considerado como uno de los ejercicios DDR más exitosos que se hayan llevado a cabo mediante una operación de paz de la ONU. Sin embargo, como sucede con la mayoría de los ejercicios DDR, no se incluyeron a los civiles armados. Dada la escala de disponibilidad de armas entre los civiles luego de varios años de guerra, ésta fue una seria preocupación para el gobierno.

El Programa de destrucción y recolección de armas en la comunidad comenzó en enero de 2001 para recolectar armas que no formaron parte del proceso DDR, tales como los rifles de caza, los revólveres y las armas en manos de no combatientes. Fue llevado a cabo por la policía de Sierra Leona con la ayuda de UNAMSIL. El programa de recolección de armas recolectó alrededor de 9.660 armas y 17.000 municiones. Nuevas leyes fueron elaboradas en conjunto para modernizar las leyes desactualizadas del país en materia de armas.

Reconociendo que esta segunda campaña de desarme no eliminó todas las armas ilegales o redujo significativamente la inseguridad generada por las armas, el gobierno de Sierra Leona y el PNUD lanzaron en 2003 una iniciativa de Armas para el Desarrollo (AfD) para tratar, no solamente la recolección de armas, sino además los factores que motivan la demanda de armas y la creación de comunidades libres de armas. La iniciativa apuntaba a:

- detener el flujo de contrabando transnacional de armas en Sierra Leona
- implementar un programa de recolección de armas en la comunidad basado en la entrega voluntaria de armas pequeñas a cambio de proyectos de desarrollo para la comunidad, y desarrollar medios de vida alternativos a la producción y uso de armas de fuego, así como también, transferir las armas legítimas nuevamente a sus propietarios.
- desarrollar e implementar un marco legal efectivo para el control de armas en Sierra Leona, incluyendo la revisión de la Ley de Armas y Municiones

Confianza en la participación activa y en la pertenencia de la comunidad, el proyecto alienta la entrega voluntaria de armas. La iniciativa se centró en las comunidades más que en los individuos, que consideraban los proyectos de desarrollo como incentivos. Una vez que todas las armas en una determinada comunidad han sido entregadas, la policía emprende un ejercicio de verificación con un monitoreo del PNUD y el consentimiento de la comunidad local y las autoridades. Si no se encuentran armas, la comunidad recibe un certificado de «libre de armas» con el cual tendrá derecho a una subvención para proyectos de desarrollo de la comunidad como estadios, centros comerciales, escuelas y puestos de salud.

Nuevas leyes de control de armas de fuego también han sido preparadas por un grupo de trabajo formado por el personal de la Oficina del Procurador General, expertos de la policía y el PNUD. El proyecto de ley se completó en noviembre de 2005 y se entregó al Gabinete para su aprobación final. El siguiente paso es que el Ministro de Asuntos Internos envíe el proyecto al Parlamento para su adopción. Se esperaba que el Gobierno de Sierra Leona aprobara la nueva Ley de Armas y Municiones a principios de 2006. Según la legislación propuesta, los portadores de armas tienen que tener al menos 25 años, ser miembros de la comunidad mentalmente capaces y la autoprotección no debe considerarse como razón para portar armas.

La experiencia en Sierra Leona sirve para ilustrar la importancia de garantizar que los programas DDR incorporen amplios esquemas de reducción de armas que incluyan a las armas en manos de civiles. Sin embargo, también resalta la necesidad de garantizar que los esquemas de recolección de la comunidad sean apropiados para los contextos en los que se llevan a cabo. Los parlamentarios se encuentran en un buen lugar para suministrar información y puntos de vista con respecto a las comunidades donde se planean programas de recolección. También están en posición de participar en los procesos legislativos para la revisión o creación de legislación en materia de armas de fuego.

El conocimiento y entendimiento local que poseen los parlamentarios y su capacidad de conducir políticas y reformas legislativas es especialmente útil para los actores internacionales comprometidos en diseñar e implementar programas de desarrollo y de reconstrucción en países que se recuperan de la guerra. Los parlamentarios pueden participar activamente con dichas organizaciones durante la fase de recuperación, especialmente con respecto al desarrollo de programas DDR apropiados.

1. El establecimiento de objetivos claros e indicadores de impacto

Es fundamental establecer objetivos claros y concretos, tanto en términos de proceso (cantidad de armas a recoger, de quienes y cronogramas) y de impacto. Esto requiere un análisis completo de la posesión de armas en un contexto dado, incluyendo los números básicos de tráfico de armas, las formas predominantes de violencia (criminal, política, pareja íntima y familiar), las categorías de propietarios y de usuarios de armas, las fuentes nuevas de armas y las rutas de suministro, las actitudes y las percepciones hacia las armas y el desarme, el marco institucional y legislativo, etc. La cantidad de armas recolectadas en sí no es necesariamente un indicativo del impacto en la seguridad humana.

A pesar de que el objetivo final es por lo general reducir la violencia armada y mejorar la seguridad humana, sólo las experiencias locales de seguridad pueden determinar los indicadores de impacto apropiados.

En los contextos donde los datos son escasos y/o poco confiables esto requiere que se incremente la capacidad nacional de recolección de datos.¹

Los esfuerzos para medir el impacto también permitirán a los practicantes y a los investigadores documentar y poner en claro el valor de la recolección de armas. Hace falta un mayor análisis para examinar el impacto y el valor agregado de la recolección de armas comparada con otras medidas posibles de reducción de la violencia.

También se deben tomar en consideración los impactos adicionales y los cambios sociales. Las iniciativas de recolección pueden, por ejemplo, promover la colaboración y el diálogo entre diferentes actores de la comunidad, lo que a su vez puede prevenir o reducir la violencia.² Al inscribir el control de las armas de fuego en la agenda pública, los programas de desarme, en general, incitan al debate sobre el papel de las armas pequeñas en la sociedad y pueden llevar a un cuestionamiento de los temas. Los parlamentarios pueden participar activamente en la promoción de dicho debate y en la realización de encuestas públicas para evaluar la contribución en las nuevas leyes y políticas.

2. La provisión de incentivos adecuados

Los primeros esfuerzos por recolectar armas de fuego fueron en general «programas de recompra», que ofrecían dinero en efectivo a cambio de armas. Si bien estos pueden tener sentido en escenarios culturales donde lo individual domina a lo colectivo, hay abundantes pruebas que demuestran cómo las recompensas en efectivo pueden tener consecuencias indeseables. Han alentado a los poseedores o dueños de armas a sacar ventaja de dichos programas para obtener ganancia de sus armas sólo para reemplazarlas después por otras más baratas o mejores que están disponibles en el mercado ilegal, alentando de esa forma el mercado ilegal. En ciertas situaciones, las recompensas en efectivo pueden considerarse como una compensación indebida de conducta violenta, debido a que sólo los portadores de armas tendrán acceso a ellas. Testimonios de Afganistán también demuestran cómo se ha forzado a ex-combatientes a compartir sus recompensas en efectivo con quienes habían sido sus comandantes.³

Cuando en una misma región hay varios procesos paralelos de DDR y las recompensas en efectivo varían, se alienta a los ex-combatientes a cruzar la frontera para «encontrar el mejor negocio». Este dilema se ilustra con claridad en los casos de Liberia y Côte d'Ivoire, dos países vecinos en los que se ofrecía a los ex-combatientes que entregaban un arma 300 y

900 dólares estadounidenses respectivamente. Incluso cuando el efectivo se usa como pago de reinserción para ex-combatientes y no se pretende que sea un pago directo por sus armas, esta distinción no siempre puede quedar clara para los ex-combatientes. La curva de aprendizaje de la comunidad internacional parece ser especialmente plana en este punto.

Por lo tanto, es una tendencia positiva que los procesos que tratan el desarme y la reintegración por separado se estén reemplazando por programas que asocian la reinserción social y económica de los ex-combatientes directamente con el desarme, al ofrecerles a aquellos que entregan sus armas un paquete de asistencia integral. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fueron los pioneros en este enfoque en Congo, Brazzaville, en el año 2000.⁴ Éste es también el modelo utilizado por el *Programa Nuevos Comienzos*, que se está llevando a cabo en Afganistán, cuyo objetivo es desmovilizar a más de 100.000 ex-combatientes y reintegrar a los mujaidines a la vida civil, ofreciéndoles trabajos y oportunidades de formación. Un ejemplo especialmente novedoso es un plan que ofrece a los individuos capacitación y trabajo en organismos de desminado.⁵ La estructura del DDR se completó en junio de 2006, con los administradores del programa – PNUD y UNAMA – estimando que un 25% de los ex-combatientes han encontrado una actividad sustentable y a largo plazo. Para garantizar sustentabilidad al esfuerzo global del DDR, ANBP y UNDP, en acuerdo con el Gobierno Afgano, están analizando un Proyecto de Apoyo a la Reinserción (RSP) que dure hasta diciembre de 2007 y haga un seguimiento del DDR.

También se utilizan con más frecuencia los incentivos colectivos que benefician a todo un grupo o comunidad. El riesgo de que se comercialicen armas es menor cuando se ofrecen beneficios colectivos. Después de un conflicto violento, este también puede evitar la impresión de que se recompensa a los ex-combatientes por su participación y conducta durante la guerra y reducir el riesgo de resentimiento por parte de la comunidad local. Los beneficios colectivos utilizados con más frecuencia han sido los que contribuyen al bienestar social y económico, como escuelas o caminos en los planes denominados «armas por desarrollo», o los que pueden reducir la inseguridad pública, por ejemplo, suministrando equipamiento para la policía local.

El enfoque «armas por desarrollo» pone el acento en el reconocimiento por parte de las agencias que lo implementan del vínculo entre la seguridad por un lado y el desarrollo socio-económico por el otro.

Cuando se brindan beneficios colectivos, uno de los desafíos es determinar el tipo y la cantidad de armas que se deben recolectar para que la

comunidad pueda obtener la recompensa. Esto puede ser problemático porque implica conocer, hasta cierto punto, el número de armas en circulación antes de que el proyecto comience y la inseguridad relativa asociada con diferentes armas. Resulta interesante saber que una encuesta que se llevó a cabo en un distrito de Camboya, donde se realizaba un programa de armas por desarrollo, demostró que para mucha gente las mejoras en la seguridad comunitaria eran consideradas como una recompensa suficiente y que de hecho se les daba *más* valor que a los proyectos de desarrollo que «recibían». ⁶

3. La inclusión de las municiones

El tema del control de las armas pequeñas no se puede abordar adecuadamente si no se pone un énfasis específico en las municiones (Consulte el cuadro 8 por más detalles). La ausencia de municiones correspondientes a un tipo de arma la convierte en no utilizable. Sacar de circulación las municiones tendrá un efecto más inmediato en la reducción de la violencia armada que recolectar y destruir las armas. Pruebas anecdóticas sugieren que la «escasez» de municiones es un fenómeno real y que quizás se lo podría inducir con esfuerzos internacionales y coordinados. Se deberían mejorar los esfuerzos por recolectar y destruir las municiones como parte de una estrategia más integral para controlar su disponibilidad.

Además, las reservas de municiones, que en general se guardan junto con los explosivos, han demostrado tener consecuencias fatales para los civiles si no se las maneja en forma adecuada. En enero de 2002, se incendió un depósito de municiones militares en Lagos, Nigeria, lo que produjo explosiones que causaron la muerte de más de 1000 personas. ⁷ Se dice que en abril de 2003 se utilizó una bengala para prender fuego de manera intencional a un depósito de municiones en Bagdad. La explosión resultante mató a unas 40 personas. ⁸ En mayo de 2005 explotó un depósito secreto de municiones y armas en Bashgah, Afganistán, y mató a 28 e hirió a más de 70. ⁹

4. Enfoques integrados

La recolección de armas es sólo uno de los aspectos del proceso de transición que apunta a establecer la seguridad después de un conflicto armado. Otros temas que deberán tratarse incluyen la reestructuración de las fuerzas armadas, la reforma del sector de la seguridad, la democratización y la justicia de transición, la repatriación de los refugiados y de los desplazados

internamente, la recuperación económica y el desarrollo socioeconómico a más largo plazo. Todos estos elementos son en cierta medida mutuamente dependientes y su forma varía según los contextos. A menos que se apliquen algunas medidas de control de armas y de desarme, el entorno permanecerá en general demasiado inseguro como para perseguir estos otros objetivos, o es posible que resulten perjudicados. Por el contrario, los esfuerzos de recolección de armas a menudo no serán exitosos a menos que se ofrezcan garantías de seguridad alternativas. Las armas se mantienen con frecuencia en respuesta a percepciones de inseguridad, y por lo tanto, los ejercicios de recolección de armas tendrán más oportunidades de éxito si se asocian a reformas en el sector de la seguridad, por ejemplo para promover modelos de vigilancia comunitaria.

«... los proyectos y programas que tratan de persuadir a las personas de entregar sus armas funcionan solamente si las personas se sienten seguras y a salvo, y tienen alternativas reales a la violencia. Por esta razón, la integración del control de las armas pequeñas en marcos nacionales de planeamiento de desarrollo ayudará a garantizar que las decisiones se tomen a nivel local, reflejará las prioridades locales y nacionales y ayudará a los donantes a liberar más recursos»

—Declaración del Reino Unido en la Conferencia de Revisión de la ONU, 27 de junio de 2006

Las lecciones aprendidas en Sierra Leona demostraron que el desarme debería conceptualizarse como «un proceso integral y extenso de recuperación nacional a través de la construcción de la seguridad en lugar de un proceso técnico de desmovilización y recolección de armas post conflicto». ¹⁰ El diseño e implementación de esfuerzos de control de armas pequeñas debería involucrar también de manera más amplia a departamentos gubernamentales, tales como: asuntos políticos, desarrollo, desarme, salud, justicia, comercio, sociedad civil, y cuando sea pertinente, a las instituciones internacionales y las agencias de la ONU.

5. Control y seguridad exhaustivo de las armas

Si el objetivo es impedir o reducir una proliferación excesiva de las armas en una comunidad, los esfuerzos por sacar de circulación las armas existentes y controlar la provisión deben ir de la mano. Esto es en parte cuestión de prevenir las transferencias de armas nuevas a una zona. Sin embargo, las armas que se filtran, roban o venden de las reservas del gobierno son otra fuente clave de provisión en muchos contextos. La mejora de la capacidad nacional en el área de la administración de las reservas puede evitar el robo y las pérdidas en los arsenales del gobierno.

Las evaluaciones regulares para identificar y destruir las reservas incautadas y los excedentes también reducirán el riesgo de que estos remanentes se desvíen y entren en el mercado ilegal. Las mismas inquietudes se refieren al almacenamiento y a la eliminación de las armas recolectadas como parte de un programa de control de armas.

CUADRO 15 LAS ARMAS NO SERÁN TOLERADAS EN PEREIRA

Por Juan Manuel Arango Velez, Alcalde de Pereira, Colombia

Una combinación de factores sociales ha llevado a las autoridades de Pereira (una ciudad en el centro oeste de Colombia) a tratar el problema de las armas pequeñas y ligeras en el área. Los problemas incluían un alto número de homicidios cometidos con armas, y el hecho de que la agresión verbal casi siempre lleva a finales fatales cuando las armas están disponibles. El mantenimiento de la paz era aún más imposible debido al desequilibrio entre las personas que portaban armas, con la delincuencia organizada más armada que las agencias públicas de cumplimiento de la ley.

Este diagnóstico nos llevó a replantear la cultura de los ciudadanos para tratar nuevas conductas sociales. Una cultura de buena ciudadanía es la mejor forma de garantizar la cooperación con el cumplimiento público de la ley y, por lo tanto, debe ser el objetivo de una política de seguridad pública, basada en un modelo bipolar de represión y educación. Una de las herramientas para alcanzar este objetivo es la promoción de una cultura de desarme. La ciudad comenzó rápidamente con los ejercicios de desarme, además de sacar miles de armas de circulación, deben cambiar las percepciones que los ciudadanos tienen del rol que las armas juegan en la seguridad.

Se presentó en Pereira una propuesta para recolectar las armas de fuego ilícitas y desalentar el uso de armas por parte de civiles. Esto incluyó una campaña de educación donde jóvenes, que anteriormente pertenecieron a grupos violentos, visitaron escuelas y colegios de la ciudad con el mensaje «no a las armas». También hubo un proceso de consulta pública para concientizar a la gente sobre el uso de las armas de fuego por parte de los civiles. El julio de 2006, se registraron más de 130.000 votos en oposición a la posesión de armas por parte de civiles: 91% del número total de votos registrados.

Recibimos respuestas positivas de ciudades tales como Bogotá, Medellín, Cali, Ibagué y otras, que comparten nuestra visión de una sociedad donde las armas sólo se encontrarán en manos de las fuerzas autorizadas a portar armas. Ciertamente, el proceso de consulta pública llevado a cabo en Pereira inspiró a varias ciudades importantes de Colombia a perseguir iniciativas públicas que intenten restringir la legislación pertinente a la posesión y portación de armas de fuego.

Una sociedad sin armas parecería un ideal utópico, pero nunca sabremos lo que podemos lograr si no lo intentamos. En el caso de Pereira, hemos tenido éxito en reducir el índice de homicidios en un 23% durante los primeros 8 meses de 2006, un indicador positivo atribuido al esfuerzo y compromiso de la fuerza policial, y al mensaje de desarme que forma parte de nuestro programa de cultura, seguridad y coexistencia de los ciudadanos: «Pereira ConVida».

Camboya brinda un ejemplo sin precedentes sobre cómo abordar en forma integral el desafío del control de armas después de una guerra. El gobierno, con el apoyo de la UE, está tratando de reducir la disponibilidad y el uso indebido de armas a través de una estrategia de amplio alcance, que incluye la introducción de leyes estrictas sobre la posesión de armas, un plan de inscripción y almacenamiento seguro para las reservas de armas de fuego militares y de la policía, la recolección y destrucción de armas, planes «armas por desarrollo» y programas de toma de conciencia pública.

6. Destrucción de las armas

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . alienta a los parlamentos a solicitar a sus gobiernos que destruyan, en público y siempre que sea posible, todas las armas pequeñas y ligeras ilícitas recuperadas por las autoridades nacionales en el contexto de un conflicto y crimen armado, incluyendo las armas pequeñas y ligeras recuperadas en los programas de DDDR, y deshacerse de las armas de manera segura, responsable en cuanto al ambiente y rentable».

—Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, párr. 29

Para garantizar que las armas recolectadas sean retiradas en forma definitiva de circulación el método preferido es la destrucción – en general de forma pública, que ayuda a la verificación y a la construcción de confianza. En Sierra Leona, las armas destruidas fueron recicladas en herramientas agrícolas, que luego se entregaron a ex-combatientes como asistencia para la reinserción. Este programa combinó ingeniosamente eficiencia, utilidad, simbolismo y preocupación por el medioambiente.¹¹

Muchos Estados también proporcionan un importante apoyo financiero y técnico a los países que necesitan ayuda con respecto a la seguridad de las reservas de armas y la destrucción de las armas excedentes, ya sea en forma bilateral o canalizado a través de otras organizaciones o mecanismos, entre ellos, la OCSE, el Centro de Documentación de Europa Sudoriental sobre el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SEESAC, por sus siglas en inglés) y la Asociación para la Paz (PfP) de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por ejemplo, se han completado o están en progreso proyectos de la PfP de la OTAN para la destrucción de armas pequeñas en numerosos países de Europa del Este y el Cáucaso, entre ellos, Albania, Georgia, Montenegro, Serbia y Ucrania.

7. Medidas de construcción de confianza

La recolección de armas y los programas de DDR se implementan, en general, en entornos políticos altamente cargados. Por lo tanto es importante ser lo más transparente posible acerca de los objetivos de estos ejercicios y los procedimientos implicados. Las preguntas habituales incluyen: ¿*Realmente* se destruirán las armas y municiones? Si no es así, ¿se las guardará en forma segura? ¿Caerán en las manos incorrectas? Brindar información y comunicación al público a través de los medios de comunicación y de otros medios, entre ellos, la organización de actos públicos de destrucción, ha demostrado ser exitoso para incrementar la confianza y la responsabilidad. Las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las ONG; las iglesias y el sector privado, han participado activamente en los programas de recolección de armas en todo el mundo y constituyen un canal de comunicación clave. Si se lo maneja en forma correcta, un programa de desarme puede de hecho *contribuir* a la construcción de confianza. Los parlamentarios pueden participar activamente en la implementación de esquemas de recolección de armas y en la explicación del proceso al público.

8. Hacer inventario – Aprender lecciones

Incluso las lecciones muy básicas aprendidas se ignoran en forma continua, si no sistemática. Como ejemplo, en mayo de 2004 las fuerzas de los EE.UU. en Irak lanzaron un programa de recompra de armas en Bagdad; ofrecían a la gente grandes sumas de dinero a cambio de armas. En lugar de un deseo genuino de desarmarse, lo que atrajo a los participantes fueron estos pagos en efectivo, y en algunos casos el dinero se ha utilizado para comprar armas nuevas.¹² El programa no tuvo ningún efecto perceptible en términos de reducir la gran cantidad de armas militares en diversas manos en Irak y mucho menos en incrementar la seguridad humana.

*«Vendemos [a los Estadounidenses] las viejas y compramos nuevas en el mercado negro», dijo Ali Mohsin [ciudadano iraquí]. «Vendí un AK-47 que no necesitaba, pero en lo que soy realmente bueno es disparando un lanzagranadas propulsado por cohetes».*¹³

NORMAS INTERNACIONALES

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN:

El PoA pone un énfasis especial en el manejo de las reservas y en la recolección y destrucción de las armas.¹⁴ Reconoce que es necesario restringir el número de armas en circulación para prevenir el comercio ilegal de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Señala la necesidad de los Estados de «garantizar que se mantengan registros amplios y precisos durante el mayor tiempo posible sobre la fabricación, posesión y transferencia de armas pequeñas y ligeras dentro de sus jurisdicciones» (Sección II, párr. 9).

El PoA también hace referencia específica a la reducción de armas pequeñas en los escenarios de post conflicto, solicitando a los Estados «desarrollar e implementar, cuando sea posible, programas efectivos de desarme, desmovilización y reinserción, incluyendo la recolección, el control, el almacenamiento y la destrucción efectiva de las armas pequeñas y ligeras» (Sección II, párr. 21). Sin embargo, no hace referencia a los esfuerzos mayores de reducción de armas.

Sin embargo, se están emprendiendo esfuerzos para mejorar las metodologías a nivel internacional, sobre todo quizás por parte de los actores claves como el PNUD. La ONU ha desarrollado un conjunto de Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reinserción (IDDRS) para fomentar una estrategia integrada para la implementación del DDR en las agencias de la ONU.¹⁵ Un Grupo de trabajo inter agencias compuesto de quince departamentos, agencias, fondos y programas de la ONU se juntaron para intercambiar experiencias y reunir las mejores prácticas.¹⁶ Los IDDRS fueron lanzados en diciembre de 2006, junto con una guía operativa, un documento informativo para la alta gerencia, y un centro de recursos en Internet.¹⁷ Las normas se centran en los combatientes de las fuerzas armadas y en los grupos armados, pero también reconocen la importancia de otras medidas de manejo de armas, y la conexión con el estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad.

AMNISTÍAS DE ARMAS Y REFORMA LEGAL EN ESCENARIOS «PACÍFICOS»

Desde Australia hasta Brasil, Tailandia y Sudáfrica, los programas de amnistía de armas han sido utilizados con regularidad por los gobiernos como herramienta para sacar de circulación las armas pequeñas, impulsados, en general, por una revisión de las leyes nacionales de armas. Dichos

programas apuntan a alentar a los poseedores y propietarios de armas a entregarlas en forma voluntaria durante el periodo de amnistía, después del cual se implementará la nueva legislación. Como incentivo, existe, en general, una política de «no se hacen preguntas» y a los participantes se les ofrece una compensación financiera por sus armas.

Después de comprar el arma me pareció que no tenía sentido tenerla y necesitaba algún lugar para deshacerme de ella. Es por eso que una amnistía de armas habría sido buena para mí.

—Asher D del grupo rap So Solid Crew, condenado anteriormente por posesión de armas¹⁸

Es difícil sacar conclusiones sobre el impacto directo que los programas de amnistía han tenido sobre la violencia armada, ya sea delictiva, autodirigida o entre parejas íntimas. Esto se debe principalmente a que es difícil aislar el impacto de una medida de otras variables que afectan la violencia armada (por ejemplo, los planes de empleo para la juventud, los de planificación urbana o las restricciones en la venta de alcohol). La incidencia de las muertes relacionadas con las armas en países como Australia y el Reino Unido también es baja en relación con la de otros muchos países, e incluso un cambio pequeño puede tener un fuerte impacto en las estadísticas. Hasta ahora las tendencias en los datos no son uniformes. Sin embargo, el ejemplo australiano indica que la introducción de leyes más estrictas sobre armas, combinada con el retiro de la circulación de parte de las armas que se encuentran en manos de civiles, ha llevado a una disminución significativa en las muertes relacionadas con las armas de fuego.¹⁹

El proceso brasilero también sugiere que los controles más estrictos de las armas, combinados con una reducción en la disponibilidad, puede ayudar a reducir los índices de muertes y de las lesiones relacionadas con las armas de fuego. Tras la adopción del Estatuto de Desarme en 2003, el gobierno llevó a cabo la segunda campaña más grande de recompra de armas en el mundo, recolectando aproximadamente 470.000 armas. Una combinación de requisitos según la nueva legislación y la reducción de la disponibilidad de armas a través del esquema de recompra condujo a una reducción del 92% del comercio legal de armas de fuego y una disminución de un 8,2% en el índice general de homicidios (la primera disminución en 13 años). Asimismo, disminuyó el número de lesiones causadas por las armas de fuego que han sido médicamente tratadas, si se comparan los primeros 7 meses del año 2003 con los primeros 7 meses de la campaña de recompra, mostrando una disminución del 10,5% en Río de Janeiro y una disminución del 7% en São Paulo.²⁰

CUADRO 16 NINGÚN INCENTIVO MONETARIO PARA LA ENTREGA DE ARMAS EN ARGENTINA

En diciembre de 2006, el Senado de Argentina decidió hacer ley una propuesta para desarmar a los civiles. El programa declara una «emergencia nacional» en términos de posesión, fabricación y contrabando de armas de fuego, municiones y explosivos. Establece un programa de recolección de armas, la prohibición de la importación, la fabricación y venta de armas de reproducción, un inventario nacional de todas las armas (incluyendo aquellas que pertenecen a las agencias del Estado), una solicitud para que los militares y la policía informen al congreso de todas las armas perdidas o robadas y la creación, tanto de una comisión nacional de armas pequeñas como de un consejo consultor de políticas sobre armas de fuego, que incluirá a expertos de la sociedad civil.

El programa de amnistías y recompra tendrá una duración inicial de seis meses y, contrario a los esquemas de recompra en Australia y Brasil, no otorgará incentivos monetarios para la entrega de armas. Los resultados de este modelo de recolección de armas deben evaluarse, pero se espera que contribuyan al cúmulo de evidencia creciente con respecto a los efectos de los programas de amnistía y de reforma legal.

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

A medida que evolucionan los asuntos relativos a la violencia armada y las armas pequeñas, vale la pena mencionar el avance hacia programas más integrales, a largo plazo y sostenibles, en los que la recolección de armas es parte del proceso en lugar de un objetivo final.

- 1. El control de las municiones es crucial.** Las armas dependen de las municiones disponibles y funcionales para ser efectivas, se deberían hacer esfuerzos especiales para recolectar, controlar, almacenar y destruir las municiones en forma efectiva y segura.
- 2. Apoyar las iniciativas de recolección de armas combinadas con otras medidas.** Estas podrían incluir el establecimiento de procedimientos adecuados para el manejo y la seguridad de las reservas; la destrucción de los excedentes de armas pequeñas incautadas, confiscadas y recolectadas; reformas policiales hacia modelos de mantenimiento del orden de las comunidades, la implementación de normas adecuadas sobre la posesión de armas y esfuerzos para prevenir los suministros ilícitos de armas al país o región en cuestión.
- 3. Comunicar claramente los objetivos y el proceso de todo programa de recolección de armas.** La transparencia puede generar confianza en el proceso y ayudar al público a formar expectativas razonables del ejercicio de la

recolección de armas. Los programas de toma de conciencia también pueden ayudar a cambiar las percepciones de las armas como herramientas para aumentar la seguridad y considerarlas como elementos que disminuyen la seguridad personal. Los parlamentarios pueden ser comunicadores claves en los esfuerzos de reforma.

4. Los esfuerzos sostenidos de recolección de datos son esenciales y deben contar con los recursos adecuados. Estos incluyen las evaluaciones detalladas de las armas en circulación, pero además, de las percepciones de inseguridad, las formas predominantes de violencia (criminal, política, de pareja íntima o familiar), las categorías de propietarios y de los usuarios de armas, las fuentes nuevas de armas y las rutas de suministro, las actitudes y percepciones hacia las armas y el desarme, etc. Estos datos ayudan a planificar y a formular los programas de recolección de armas y evalúan su impacto.

Los colaboradores de la versión original de este tema incluyen a Camilla Waszink, asesora, quien trabaja actualmente para la Unidad Minas-Armas del Comité Internacional de la Cruz Roja. Se recibieron comentarios y sugerencias de David de Beer, Asistencia de la Unión Europea para Reducir las Armas Pequeñas y Ligeras en Camboya (EU-ASAC); Josephine Bourgois, Viva Rio; Zoe Dugal, Programa de Desarrollo de la ONU-Sierra Leona; William Godnick, Alerta Internacional y Maximo Halty, Programa de Desarrollo de la ONU.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

Berdal, Mats (1996), *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*. Adelphi Paper No. 303, Oxford University Press, Oxford. Disponible en: www.iiss.org

Faltas, Sami y Vera Chrobok (eds.) (2004), *Disposal of Surplus Small Arms: A Survey of Practices in OSCE Countries: Ten Case Studies*. BICC, BASIC, Saferworld y Small Arms Survey, Bonn. Disponible en: www.bicc.de/publications

Jensen, Steffen y Finn Stepputat (2001), *Demobilizing Armed Civilians*. CDR Policy Paper, Centre for Development Research, Copenhagen, diciembre. Disponible en: www.cdr.dk/policypapers/default.htm

Muggah, Robert (2005), *Emerging from the Shadow of War: A Critical Perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration and Weapons Reduction during Post-conflict*. The Journal of Contemporary Security Policy, Vol. 27, Issue 1

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2003), *OSCE Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons*, unidades tituladas: «National procedures for stockpile management and security»; «Definition and indicators of a surplus of SALW»; «National procedures for the destruction of SALW»; «SALW in DD&R processes». Disponible en: www.osce.org/events/mc/netherlands2003/handbook

Encuesta sobre Armas Pequeñas 2002, Encuesta sobre Armas Pequeñas 2003 y Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005 capítulos sobre la recolección de armas y DDR. Disponible en: www.smallarmssurvey.org

Instituto de la ONU para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) (1996), *Managing Arms in Peace Processes The Issues*. UNIDIR, Nueva York y Ginebra. Disponible en: www.unidir.ch

Grupo de Trabajo inter agencias de la ONU sobre DDR (2007), *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*. Disponible en: www.unddr.org/iddrs/

NOTAS

- 1 Consulte el Anexo 6 para más debates sobre los indicadores de seguridad humana.
- 2 Godnick, William (2004), *Voluntary Weapons Collection and Social Capital*, Presentación al Grupo de Investigación de Estudios de Seguridad y Relaciones Internacionales, 10 de marzo
- 3 Redes de Información Regionales Integradas (IRIN), ONU, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2003), “*Afghanistan: Reintegration of disarmed combatants begins*”, IRIN, 9 de diciembre. Disponible en: www.irinnews.org/report.asp?ReportID=38314&SelectRegion=Central_Asia&SelectCountry=AFGHANISTAN
- 4 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2003, pp. 269-272
- 5 IRIN (2004), ‘*Afghanistan: Mine Action for Peace helps reintegrate ex-combatants*’, 21 de julio. Disponible en: www.irinnews.org/report.asp?ReportID=38314&SelectRegion=Central_Asia&SelectCountry=AFGHANISTAN
- 6 De Beer, David y Neil Wilford (2004), “*EU ASAC’s Weapons Collection Programme (2001–2003) and the development of a Post-Weapons Collection Project Strategy (2004) in Cambodia*”, pp. 3–4. 1 de noviembre Disponible en: www.eu-asac.org/media_library/reports/WfDStrategies.pdf
- 7 IRIN (2002), ‘*Nigeria: IRIN Focus on emergency and disaster response*’, 12 de febrero. Disponible en: 66.102.9.104/search?q=cache:qUV3DoI7VpkJ:www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/bb0083b16562c15485256b5e0069874c%3FOpenDocument+%22ammunition+dump+explosion%22&hl=en
- 8 British Broadcasting Corporation (2003), ‘*Iraqi ammo dump explosions cause anger*’, 26 de abril. Disponible en: news.bbc.co.uk/cbbcnews/hi/world/newsid_2977000/2977857.stm
- 9 Associated Press (2005), ‘*Arms cache explodes in Afghanistan, killing 28*’. 2 de mayo. Disponible en: abcnews.go.com/International/wireStory?id=720802
- 10 Miller y Ladouceur (2005), p. 43

- 11 Esto fue acometido por la agencia de cooperación técnica alemana Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y la ONG Movimiento para la Ayuda y Promoción del Desarrollo de las Comunidades Rurales (MAPCO, por sus siglas en inglés) de Sierra Leona.
- 12 Hauser, Christine (2004), *'The struggle for Iraq: Disarmament: To get weapons away from Iraqis, the army sets up an arms bazaar'*, The New York Times, 20 de mayo. Comandantes del ejército de los EE.UU. que estuvieron involucrados en programas similares de recompra de armas en Haití y Panamá en 1989 y 1990 reconocieron muchos de los riesgos de ofrecer dinero por armas. Estas observaciones se expusieron y consideraron en un informe de la US General Accounting Office del año 2000. Ver US General Accounting Office (2000), *Conventional Arms Transfers: U.S. Efforts to Control the Availability of Small Arms and Light Weapons*, Government Printing Office, Washington, DC, 18 de julio, pp. 17–23
- 13 Hauser, Christine (2004)
- 14 Consulte PoA, sec.II, artic: 16–21, 29–30, 34–35 y sec. III, artic: 6, 8, 14 y 16
- 15 Inter-Agency Disarmament, Demobilisation and Reintegration Working Group, *Towards a UN Approach to Disarmament, Demobilization and Reintegration Workshop*, 28–30 octubre de 2004, documento borrador
- 16 Consulte UNGA (2006), Informe de la Secretaría General sobre desarme, desmovilización y reintegración, A/60/705, 2 de marzo
- 17 www.unddr.org
- 18 BBC News (2003), *Police defend gun amnesty 'success'*. 30 de abril. Disponible en: news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/2986179.stm
- 19 S. Chapman, P. Alpers, K. Agho y M. Jones, "Australia's 1996 gun law reforms: faster falls in firearm deaths, firearm suicides, and a decade without mass shootings". *Injury Prevention* 2006; 12:365-372. Resumen disponible en: <http://ip.bmj.com/cgi/content/abstrace/12/6/365>.
- 20 Instituto Sou da Paz (2006), *Brasil: Changing a history of violence*. Disponible en: <http://www.iansa.org/regions/samerica/documents/Brazil-gun-referendum-analysis-SoudaPaz-2006.pdf>

TEMA 6 MOTIVACIONES Y MEDIOS: ABORDANDO LA DEMANDA DE ARMAS PEQUEÑAS

Sólo ha habido desarme físico, no desarme en la mente. El arma es algo que esta gente usa para vivir. Es su herramienta para sobrevivir.

—Hombre en Mazar e-Sharif, Afganistán, setiembre de 2004¹

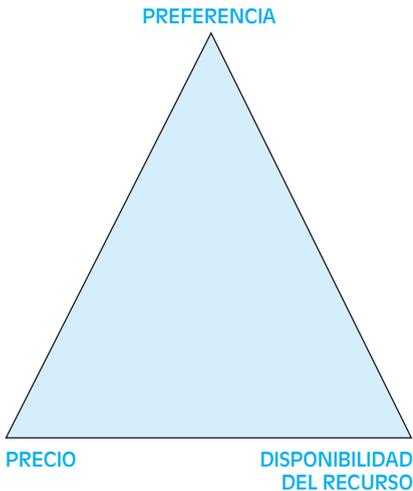
La oferta y la demanda se han convertido en términos abreviados para describir factores amplios que afectan la propagación, el uso y el uso indebido de las armas; los enfoques para manejarlas, y los medios para reducir sus efectos negativos. Entender qué es lo que lleva a los individuos ya los grupos a poseer y utilizar armas pequeñas – la parte «demanda» de la ecuación – es igualmente importante para los esfuerzos por reducir la disponibilidad y el uso indebido. De hecho, se deben tomar en cuenta todos los lados de la ecuación en forma simultánea si la comunidad internacional va a responder en forma adecuada al problema de la violencia armada.

Las armas pueden cambiar de manos varias veces – de la fabricación al almacenamiento, al intermediario, al comerciante y al exportador – antes de llegar a su primer usuario. Se pueden identificar factores en cada paso del ciclo de vida de un arma para explicar *por qué* se las adquiere. Este tema examina los factores que afectan la demanda por parte de los civiles, las comunidades y los grupos armados no estatales como usuarios finales de las armas; ofrece un marco explicativo para pensar en la demanda; identifica las posibles respuestas a los factores que llevan a la adquisición de armas a nivel individual y grupal; describe las intervenciones de demanda que han tenido lugar en Papúa Nueva Guinea, Sudáfrica y los Estados Unidos, y aborda la relevancia de esto para el desarrollo de políticas y de acción por parte de los parlamentarios y de la sociedad civil.

LA DEMANDA EN TEORÍA

Según la teoría económica, la demanda de un producto (por ejemplo un arma) es una función de *preferencia* individual y grupal, *precio* (monetaria

o no monetaria) y de *disponibilidad del recurso*. Mientras que las preferencias determinan la motivación de adquirir o no un arma, los precios y los recursos restringen los medios para hacerlo. El diagrama de abajo describe un marco de demanda; las tres dimensiones de la demanda proporcionan elementos cruciales y oportunidades para las intervenciones.



La *preferencia* hace referencia a motivaciones de orden social, cultural, económico y político que se superponen. Esta categoría podría incluir, por ejemplo, ideas formadas socialmente acerca de la masculinidad, una necesidad percibida de autoprotección o un deseo de llevar a cabo una opción de sustento, ya sea legítima o delictiva, que requiera un arma. Pueden funcionar múltiples preferencias al mismo tiempo.

Hay que hacer una distinción adicional entre las preferencias *profundas*, correspondientes a necesidades universales y permanentes, tales como la necesidad de identidad o de seguridad personal, y las preferencias *derivadas* o estrategias de afrontamiento para enfrentar un desafío a una preferencia profunda, por ejemplo, la adquisición de un arma de fuego como reacción a una necesidad de seguridad personal (preferencia profunda). En particular, la adquisición de un arma es probable que sea sólo una de varias opciones para satisfacer una preferencia profunda. La medida en la que una opción se prefiera por encima de las otras se verá influenciada por factores tales como los patrones culturales y el grado en el que haya sustitutos disponibles. Por ejemplo, la preferencia derivada por las armas pequeñas podría estar estimulada por la familiarización con las armas, o su normalización, en una sociedad en particular.

Las preferencias derivadas cambian a través del tiempo y el espacio. Por ejemplo, las preferencias de un dueño de casa para considerar al arma como necesaria para la protección familiar pueden cambiar si él/ella siente que los programas de vigilancia de la comunidad o los cambios en el control proporcionan suficiente seguridad, incluso si sus preferencias profundas – seguridad para su familia – siguen siendo una importante preocupación motivadora. También es importante reconocer que las preferencias no se confinan necesariamente al individuo sino que se pueden satisfacer en forma colectiva.

«Nuestro enfoque con respecto al complejo problema de las armas pequeñas debe ser integrado y amplio. ... nunca podremos detener el flujo de armas ilícitas mientras nos concentremos solamente en la oferta. En la actualidad, conocemos más acerca de las complejas relaciones entre la demanda de armas pequeñas y la pobreza, la inseguridad, la injusticia y el abuso de los recursos naturales».

—Declaración noruega en la Conferencia de Revisión de la ONU, 26 de junio de 2006

A pesar de que el identificar las preferencias individuales y colectivas es clave para comprender la demanda de armas en una situación en particular, esto por sí solo es insuficiente.

La medida en la que se pueda satisfacer el deseo de adquirir un arma también estará en función del *precio* percibido, real y relativo de las armas pequeñas en un escenario dado y de la disponibilidad y del precio de los sustitutos aceptables. Donde los precios de las armas son relativamente altos, pueden estar en función tanto de una fuerte preferencia por las armas pequeñas como de una oferta limitada. Los precios se pueden reflejar en formas no monetarias. Por ejemplo, el precio de un AK-47 en un escenario determinado puede ser alto debido a las sanciones bien implementadas por la posesión ilegal (en este caso, el precio es el alto costo personal del encarcelamiento)

Las preferencias y el precio también están relacionados con la *disponibilidad del recurso* o la accesibilidad. Uno puede tener una gran preferencia por obtener un arma y el precio puede ser bajo, pero si faltan recursos personales o grupales la demanda no se puede satisfacer. Los recursos pueden ser monetarios pero también productos canjeables (por ejemplo animales, madera e incluso mujeres), lo mismo que recursos tales como la capacidad organizacional, el acceso a redes propicias (por ejemplo corredores e intermediarios de armas) e incluso las propias armas (como herramientas para conseguir ingresos o para robar otras armas).

Hay una constelación de relaciones en acción que dan forma a la demanda en un escenario en particular. El marco también sugiere que las intervenciones o las opciones de política particulares, si están desinformadas respecto de la comprensión de los tres factores, pueden producir resultados que pueden ser lo opuesto a lo que se pretendía. Por ejemplo, los programas de incentivo económico que apunten a brindar alternativas a la criminalidad pueden meramente incrementar los recursos disponibles para la compra de armas (caerá el precio relativo) y posiblemente hagan subir la demanda si las preferencias – por ejemplo el simbolismo «macho» de las armas de alto poder en algunos escenarios culturales – no se abordan en forma simultánea. Aún más, en algunas comunidades, la opción de

adquirir un arma no necesariamente se toma de manera individual sino influenciada por una serie de procesos de toma de decisiones colectivas e influencias culturales.

CUADRO 17 INSTITUCIONALIZAR LA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA: MINISTERIOS DE PAZ

Existe un creciente apoyo global a la idea de que la paz y la reducción de la violencia, incluyendo los devastadores impactos de la violencia armada sobre la sociedad, deben ser institucionalizadas dentro del gobierno, con liderazgo a nivel ministerial y del gabinete. Un Ministerio de Paz formal promovería la paz y la reducción de la violencia de la misma forma en que los Ministerios de Medio Ambiente protegen el medio ambiente.

En 2004, como Miembro de la Cámara de Representantes y candidato democrático a la Presidencia de los Estados Unidos, Dennis Kucinich, propuso formalmente la creación de un Departamento de Paz en los Estados Unidos (un Ministerio de Paz sería la propuesta equivalente en el sistema parlamentario). Al año siguiente, se introdujo un proyecto de ley en la Cámara con más de 60 miembros co- patrocinadores del Congreso, poco tiempo más tarde una versión de la misma legislación se introdujo en el Senado. Si se creara, esta agencia a nivel de gabinete estaría dirigida por un Subsecretario de Paz y de No Violencia.

Abordar la violencia armada y sus impactos es una característica importante de la agencia propuesta. Entre sus varias responsabilidades, el Departamento de Paz:

- analizaría las políticas existentes, emplearía programas exitosos y probados y desarrollaría nuevas estrategias para tratar las herramientas de la violencia, incluyendo la violencia relacionada con las armas y la presencia abrumadora de revólveres;
- desarrollaría nuevas políticas e incorporaría las políticas existentes relacionadas con el crimen, el castigo y la rehabilitación;
- desarrollaría políticas para tratar la violencia doméstica, incluyendo el abuso conyugal, el abuso de menores, y el maltrato de ancianos;
- brindaría asesoramiento y apoyo a mujeres víctimas de la violencia;
- desarrollaría nuevos programas relacionados con los desafíos de la sociedad en cuanto a la violencia en las escuelas, las pandillas, la violencia racial o étnica, la violencia contra los homosexuales y las lesbianas, y las disputas entre la policía y la comunidad;
- ayudaría al establecimiento y a la financiación de programas de prevención de la violencia basados en la comunidad, incluyendo el asesoramiento sobre la prevención de la violencia y la mediación de los pares en las escuelas.

Esta idea se está popularizando en otros lugares del mundo. En octubre de 2005, se llevó a cabo una Cumbre internacional de personas para la creación de departamentos de paz en el Reino Unido y reunió a representantes de Asia, Europa, Norteamérica, Europa y Medio Oriente. Actualmente, se llevan a cabo campañas nacionales para la creación de departamentos de paz en al menos nueve países. Más información disponible en www.peoplesinitiativefordepartmentsofpeace.org.

También sugiere que las opciones de políticas se pueden enriquecer igualmente si se examina por qué algunas sociedades en última instancia *no* eligen adquirir armas pequeñas: «...la generación de una comprensión más sofisticada de las preferencias, de los recursos y de los precios que influyen la demanda de armas de fuego podría informar útilmente a las intervenciones tanto de desarrollo como de desarme».²

TABLA 3 POSIBLES RESPUESTAS A LOS FACTORES CLAVES QUE INFLUYEN EN LA ADQUISICIÓN Y EN EL USO DE ARMAS

| Motivaciones | |
|---|---|
| Preferencia profunda | Respuestas posibles |
| Seguridad personal | <ul style="list-style-type: none"> • Instituir o fortalecer la vigilancia en la comunidad • Reformar los sectores de la seguridad (policía, ejército y justicia (tribunales, penal) • Sacar las armas de circulación • Mejorar el alumbrado de las calles y la infraestructura pública (como caminos pavimentados) • Promover zonas libres de armas en las escuelas, lugares de trabajo, iglesias, mercados/centros de compra e instalaciones deportivas |
| Estabilidad económica y social | <ul style="list-style-type: none"> • Brindar oportunidades de empleo y educación, especialmente para la juventud • Estigmatizar la corrupción |
| Especialmente en naciones afectadas por la guerra | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la reinserción de los ex-combatientes y ex-delinquentes • Reformar las economías de guerra, tomar medidas enérgicas contra el tráfico de bienes de conflicto (madera, diamantes, etc.) |
| Estatuts individual, identidad y pertenencia | <ul style="list-style-type: none"> • Desafiar las imágenes de masculinidad violenta y ofrecer alternativas • Examinar el papel que desempeñan el arte, el deporte, los medios de comunicación y el entretenimiento en la normalización y aprobación de la posesión y el uso indebido de armas • Alentar costumbres sociales que disocian las armas del poder, del orgullo y de la hombría |
| Conflicto violento, identidad política y estatus de grupo | <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la capacidad de solución no violenta de los conflictos • Mejorar la participación pública en el gobierno • Reconocer y actuar para corregir las desigualdades y la injusticia que influyen en el recurso a la violencia y los abusos a los derechos humanos |

| Medios | |
|---|---|
| Precios | Respuestas posibles |
| Valor monetario de las armas (comparado con el de otros bienes, en especial los sustitutos) | <ul style="list-style-type: none"> • Restringir la oferta, que lleva a un incremento en los precios de las armas pequeñas |
| Incremento del/los costo/s de la posesión ilegal y el uso indebido | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las leyes nacionales de armas para garantizar que la posesión de armas pequeñas esté sujeta a criterios (por ejemplo, edad, prueba de necesidad, almacenamiento seguro), que todos los propietarios necesiten una licencia renovable y que se registren todas las armas • Mejorar los índices de respuesta y de eficiencia de la policía a los pedidos de ayuda de los ciudadanos |
| Controles sociales y posibilidad de ostracismo | <ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a las comunidades en programas de desarrollo y de desarme (por ejemplo, el programa del PNUD de Armas por Desarrollo) en lugar de los individuos en los programas de recompra, con el fin de promover una mayor adhesión social y un cambio de actitudes en cuanto a la posesión de armas • Crear programas de educación pública para cambiar las actitudes hacia las armas y la violencia armada, y generar apoyo para las conductas alternativas (por ejemplo, a través del establecimiento de zonas libres de armas) |
| Reducción de la facilidad de acceso | <ul style="list-style-type: none"> • Tomar medidas enérgicas contra los mercados abiertos de armas • Someter la adquisición de armas de fuego a la posesión de licencia por parte del propietario, el manejo de las reservas, el almacenamiento de las armas lejos de las municiones y otros controles |
| Disponibilidad de recursos | Respuestas posibles |
| Créditos, donaciones, riquezas e ingresos esperados | <ul style="list-style-type: none"> • Transformar las economías que dependen de los bienes de conflicto, tales como el opio y los diamantes, y alentar los medios de vida sostenibles alternativos • Combatir el tráfico ilegal de drogas • Promover la evolución y el perfeccionamiento de los sectores de la seguridad y la justicia |

IDENTIFICACIÓN DE LA DEMANDA A NIVEL PERSONAL Y DE LA COMUNIDAD

En años recientes se ha prestado una atención creciente a la comprensión de los factores que impulsan la demanda de armas pequeñas a nivel personal y de la comunidad. Este trabajo pone de manifiesto las intervenciones

existentes por parte de las organizaciones basadas en la comunidad y otras que apuntan a reducir los niveles de violencia abordando la demanda (aunque raramente se designan a los programas como tales). Entre los factores determinantes se encuentran la seguridad pública inadecuada y la corrupción policial, la falta de oportunidades económicas para los jóvenes, las quejas que surgen a raíz del abuso de los derechos humanos fundamentales, las actitudes culturales hacia las armas, incluyendo la relación entre la masculinidad y las armas, las prácticas inadecuadas o desorganizadas de manejo de los conflictos y la falta de adecuación o falla de los programas de reinserción post conflicto para los ex-combatientes.

Los principios claves para contribuir a la reducción de la violencia y para disminuir la demanda de armas incluyen:³

- las iniciativas que apuntan a fortalecer la autoestima, la identidad y los roles sociales positivos para los individuos, especialmente los niños y los jóvenes – y en particular, los de sexo masculino, ya que en general las armas se asocian con concepciones particulares y estrechas de la masculinidad;
- los programas que se centran en el desarrollo económico y social de la comunidad, con amplia participación en la creación de empleos, en la vivienda, las oportunidades de recreación y de educación;
- los enfoques para mejorar la capacidad de resolver los conflictos en forma no violenta, incluyendo la capacitación en el manejo de los conflictos y la pacificación directa entre los grupos, prestando atención a los procesos tradicionales;
- las políticas para fortalecer la gobernanza a través del establecimiento del control de la comunidad, de la reforma y de la capacitación de la policía, y de trabajar para lograr un poder judicial honesto e independiente; y
- amplios esfuerzos para mejorar el acceso público al gobierno, incrementar la participación pública en el gobierno y terminar con la marginalización de algunos grupos y de las mujeres.

PROCESOS INTERNACIONALES

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

La palabra demanda sólo se menciona una vez en el PoA. En el párrafo 7 del preámbulo, los Estados advierten su preocupación por el «vínculo cercano entre terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas y minerales preciosos y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras», y destacan la

«urgencia de esfuerzos internacionales y de cooperación para combatir este tráfico en forma simultánea desde ambas perspectivas, la oferta y la demanda» [énfasis].⁴

Sin embargo, se encuentran referencias indirectas a la perspectiva de la demanda en otros numerosos lugares en el PoA. Por ejemplo, el documento reconoce la preocupación por las «implicaciones que la pobreza y el subdesarrollo pueden tener en las armas pequeñas y ligeras»; si bien muchas áreas en el PoA aluden a la necesidad de entender y tratar la demanda, incluyendo el enfoque en el desarme, la desmovilización y la reinserción de los ex-combatientes; el énfasis en las necesidades especiales de los niños; el reconocimiento de la necesidad de «promover el diálogo y la cultura de la paz mediante el impulso de... programas de educación y toma de conciencia»; el reconocimiento de la necesidad de realizar «mayores esfuerzos para tratar los problemas relacionados con el desarrollo humano y sustentable»; y las referencias a elementos a los cuales se denomina de forma abreviada «reformas del sector de la seguridad».

A nivel de las políticas globales, se ha dado mayor importancia a los vínculos entre las armas pequeñas y el desarrollo (incluyendo las estrategias de reducción de la pobreza) y la reforma del sector de la justicia y la seguridad. Esto es alentador, ya que ambos temas tratan de hecho los factores claves de la demanda. La decisión de marzo de 2005 del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD DAC) de permitir que la Asistencia Pública al Desarrollo (ODA) se utilice para «la cooperación técnica y el apoyo civil... para controlar, prevenir y reducir la proliferación de las armas pequeñas y ligeras»⁵ establece claramente este vínculo para la comunidad donante. Además, en la sesión de otoño de 2005 de la Asamblea General de la ONU, los estados adoptaron la resolución 60/68 que exhorta a los Estados, entre otras cosas, a «desarrollar, cuando sea pertinente, amplios programas de prevención de la violencia armada integrados con las estrategias nacionales de desarrollo, incluyendo las estrategias de reducción de la pobreza».⁶ Estas decisiones reflejan el entendimiento de que la reducción y el control de las armas es a menudo un requisito previo al desarrollo sustentable. De otro modo, el desarrollo socioeconómico debería conducir a una disminución en la demanda de armas.

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . exhorta a los parlamentarios a promover la total implementación por parte de sus gobiernos de los compromisos contraídos según la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas para garantizar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una medida que requiere el desarme y la reducción de la violencia armada».

—Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, pág. 35

Sin embargo, es crucial comenzar a identificar precisamente cuáles de estos enfoques son efectivos y cuáles no lo son. Al centrarse en la violencia juvenil, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado una gama de estrategias de prevención, que van desde programas de desarrollo social hasta iniciativas para completar la educación secundaria y continuar con la enseñanza superior, programas de asesoramiento, terapia familiar, campañas de información pública o la promoción del almacenamiento seguro de las armas de fuego.⁷ Sin embargo, algunos enfoques ya han demostrado ser ineficaces en forma aislada, entre ellos la recompra de armas, el juzgar a los delincuentes juveniles en tribunales de adultos o el asesoramiento individual. Es necesario realizar más investigación para identificar cuáles estrategias pueden ser más promisorias.

REDUCCIÓN DE LA DEMANDA EN LA PRÁCTICA

La última década ha sido testigo de un marcado incremento en todo el mundo de iniciativas que apuntan a reducir la violencia armada y la disponibilidad de armas pequeñas.

A pesar de que comúnmente se la percibe como una sociedad fuertemente armada, en Papúa Nueva Guinea hay comparativamente pocas armas de fuego fabricadas en forma comercial.⁸ Sin embargo, hay una amplia variedad de armas disponibles y se las utiliza con efectos devastadores.⁹ La violencia en Mendi, la capital de Southern Highlands, aumentó a niveles sin precedentes entre 2001 y 2002. Al menos 120 hombres y mujeres, principalmente de dos tribus, fueron baleados y asesinados, y cientos más fueron heridos en forma intencional. Durante conflictos previos entre grupos librados con arcos y flechas o armas cortantes, como suele ocurrir, sólo una o dos personas recibieron heridas graves o fatales. Ante la ausencia de apoyo gubernamental, la Comisión de Paz Mendi organizó un proceso de reconciliación en 2002, incluyendo a cierto número de organizaciones religiosas. El acuerdo de paz informal negociado en mayo de 2002 puso fin a tres años de violencia. Se firmaron acuerdos, entre otras cosas, para «despedir» a los asesinos mercenarios, confinar todas las armas de fuego a los líderes locales, suspender la exhibición pública de armas ofensivas y cooperar con la policía para restringir el abuso de alcohol y marihuana. Estas disposiciones, que según la percepción general tratan los catalizadores que influyen las *preferencias* individuales y colectivas hacia la violencia armada, podrían haber reducido la demanda al incrementar la seguridad pública, alentar los controles sociales sobre las personas deshonestas. Más de dos años después de su firma, durante una ceremonia

pública a la que asistieron más de 10,000 personas, el Acuerdo de Paz Mendi ha sobrevivido sin violaciones graves.¹⁰

La ONG Sudáfrica Libre de Armas lanzó en 1996 el proyecto Zona Libre de Armas (GFZ, por sus siglas en inglés) con el fin de reducir uno de los índices más altos del mundo de homicidios causados por armas de fuego. Al reconocer que la violencia armada llegaba a niveles epidémicos en Sudáfrica y que los enfoques formales de control no estaban funcionando en forma efectiva, el objetivo explícito del proyecto fue transformar las actitudes hacia las armas por medio de la creación de un espacio en el cual se estigmatizaban las armas pequeñas. En otras palabras, buscó elevar el *precio* social de las armas y de ese modo reducir la *preferencia* por las armas como medio para lograr seguridad y estatus personal.¹¹ Algunas de estas GFZ implican una aplicación estricta (como en el caso de las empresas y las agencias del gobierno), con elementos disuasivos coercitivos (por ejemplo, la policía), mientras que otras confían en la compulsión voluntaria (como en los casos de muchos barrios y comunidades). En la innovadora Ley de Control de Armas de Fuego del año 2000, se autorizaron «Zonas Libres de Armas de Fuego» (GFZ, por sus siglas en inglés), basándose formalmente en este trabajo. Desde entonces, Sudáfrica Libre de Armas ha trabajado para desarrollar GFZ en 27 escuelas en cinco provincias. El proyecto escuela libre de armas reunió a los directivos de las escuelas, a los maestros, los administradores, los estudiantes y la policía en un diálogo para identificar los problemas claves y establecer «equipos de seguridad» para implementar las políticas apropiadas.¹²

En 1995, el Departamento de Policía de Boston, el Instituto Nacional de Justicia y la Universidad de Harvard, comenzaron el Proyecto de Armas de Fuego de Boston para hacer frente a la escalada de homicidios de jóvenes y para que sirviera como precedente legal para otras zonas urbanas marginales del país.¹³ Esta asociación analizó las dinámicas que impulsaban el problema del homicidio juvenil en la ciudad y desarrolló una intervención que sus miembros consideraron que tendría un impacto sustancial a corto plazo en el problema.¹⁴ La Operación Cese del Fuego se lanzó al año siguiente y empleó una estrategia de disuasión que concentró la atención de la justicia penal (por ejemplo, mayor vigilancia y control del cumplimiento y mejor procesamiento legal) en un número pequeño de jóvenes delincuentes reincidentes involucrados en pandillas. El efecto disuasivo de la vigilancia concentrada incrementó rápidamente el precio de la adquisición de armas, mientras que de manera simultánea redujo las *preferencias* a través de mejoras percibidas en la seguridad y protección de la comunidad. Una evaluación del impacto emprendida después de la Operación

Cese del Fuego indicó que el proyecto se asoció con reducciones significativas en los indicadores de violencia, tales como los homicidios juveniles, reportes a la policía sobre tiros disparados y la incidencia de robos a mano armada en Boston.¹⁵

Cada vez más se establecen programas para tratar de influenciar la relación entre la masculinidad, la violencia y las armas. Por ejemplo, la «Campaña de la cinta blanca»¹⁶ es una campaña mundial que comenzó en Canadá a comienzos de 1990 luego de que un hombre que no había sido aceptado en un programa de graduados en Montreal, por venganza, ingresó en una clase y mató a catorce estudiantes femeninas. Está compuesto por hombres que se expresan en contra de la violencia contra las mujeres y ahora funciona en más de 40 países en todo el mundo.

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

Los esfuerzos locales para abordar el aspecto de la demanda de la ecuación de armas pequeñas han generado una base de conocimiento institucional que hace tiempo debería haberse incorporado a la discusión sobre las armas pequeñas. Las siguientes son algunas de las recomendaciones para que tomen en cuenta los parlamentarios:

1. Investigar los factores de la demanda. Se está dando mayor importancia a varios factores de la «demanda», tales como los enlaces entre la pobreza y la violencia o la reforma policial. Los parlamentarios pueden llevar a cabo encuestas y consultas públicas y contribuir con la investigación orientada a la acción sobre los factores de la demanda, o solicitar a las comisiones nacionales sobre armas pequeñas que realicen estas tareas. Esto puede brindar información importante para el desarrollo de políticas y el debate público sobre el control de armas.

2. Los Gobiernos y las agencias multilaterales deberían integrar las ideas sobre los factores de la demanda de armas pequeñas a sus respuestas prácticas para la violencia y la reducción de armas. Los parlamentarios se encuentran en la mejor posición para alentar a los gobiernos y a varios departamentos a considerar metodologías integrales para la reducción de la violencia, ya sea a nivel nacional o a través de la asistencia extranjera para el desarrollo.

3. Establecer objetivos claros, inequívocos y realizables, inclusive en el corto plazo. A pesar de que cambiar las actitudes y las conductas es un proceso creciente a largo plazo, es vital establecer objetivos a corto plazo para generar *efectos de demostración* y formas de multiplicar el progreso. Por otra

parte, los objetivos deben ser claros y los indicadores mensurables, mientras que los sistemas de supervisión y evaluación deberían instalarse de manera adecuada, financiarse y ser funcionales.

4. La sociedad civil, los gobiernos municipales, la policía y los grupos afectados deben participar en la planificación, la implementación y la evaluación. Las iniciativas de reducción de la demanda que reúnen una gran variedad de participantes parecen ser más sustentables y significativas. Las metodologías que adoptan estrategias de los sectores de la salud pública, el desarrollo de la comunidad y la justicia penal (en oposición a una estrategia de sector único) también parecen contribuir a resultados exitosos. Además, debería haber necesidad de programación que trascienda el alcance de las organizaciones subregionales y nacionales, para que los gobiernos y la sociedad civil estén preparados para crear una variedad de acuerdos e instituciones que puedan facilitar la cooperación práctica.¹⁷

5. Alentar la pertenencia local. La mayor parte de la reducción de la demanda ocurre a nivel local. En ese sentido, los esfuerzos exitosos deben ser como mínimo sensibles a los valores, normas e indicadores determinados localmente. Los casos ilustrados demuestran cómo se definieron los objetivos claves, se identificaron los grupos objetivo y se acometieron las intervenciones de manera participativa. Los parlamentarios pueden ser defensores activos de las iniciativas locales para reducir la demanda de armas, facilitando la participación y la opinión de la comunidad en los esfuerzos de control de armas.

6. Las intervenciones y metodologías coercitivas para reducir la demanda de armas se combinan mejor con incentivos positivos. Las iniciativas coercitivas, que se enfocan, por ejemplo, en limitar el acceso a las armas, y los incentivos más positivos, tales como las amnistías y las campañas de toma de conciencia, implican filosofías potencialmente competitivas, requisitos de inversión y restricciones y oportunidades logísticas. Sin embargo, una reflexión sobre los esfuerzos realizados hasta la fecha sugiere que las metodologías que funcionan en forma simultánea son especialmente efectivas.

Los colaboradores de la versión original de este tema incluyen a David Atwood, *Oficinas Cuáqueras ante las Naciones Unidas (QUNO), Ginebra*; Robert Muggah, *Encuesta sobre Armas Pequeñas*; y Mireille Widmer, *Centro para el Diálogo Humanitario*. Se recibieron comentarios y sugerencias de David Jackman, *Oficinas Cuáqueras ante las Naciones Unidas*; Benjamin Lessing, *Viva Rio*; Daniël Prins, *Gobierno de los Países Bajos, Ginebra*; y Hugo Slim y Tina Thorne, *Centro para el Diálogo Humanitario*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

- Atwood, David y David Jackman (2005), *Security Together: A Unified Supply and Demand Approach to Small Arms Control*. Borrador de trabajo, Oficinas Cuáqueras ante las Naciones Unidas, Ginebra (junto con otros informes del taller a pedido). Disponible en: www.quno.org/disarmament
- Dowdney, Luke (2005), *Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence*, IANSA, ISER, Viva Rio. Disponible en: www.coav.org.br
- Eschete, Tibebe y Siobhan O'Reilly-Calthrop (2000), *Silent Revolution: The Role of Community in Reducing the Demand for Small Arms*, Borrador de trabajo No. 3, World Vision. Disponible en: www.justice-and-peace.org
- McIntyre, Angela y Taya Weiss (2003), *Exploring Small Arms Demand: A Youth Perspective*, Ensayo ISS No. 67, Instituto para Estudios sobre Seguridad, Pretoria. Disponible en: www.iss.co.za
- Miller, Matthew, Deborah Azarel y David Hemenway (2000), "Community Firearms, Community Fear", *Epidemiology*, Noviembre, Vol. 11, No. 6
- Regehr, Ernie (2004), *Reducing the Demand for Small Arms and Light Weapons: Priorities for the International Community*, Borrador de trabajo No. 04-2, Proyecto Ploughshares, Canadá, p. 9
- Weiss, Taya (2004), *Guns in the Borderlands: Reducing the Demand for Small Arms*, ISS Monograph No. 95, Instituto para Estudios sobre Seguridad, Pretoria.

NOTAS

- 1 Human Rights Research and Advocacy Consortium (2004), *Take the Guns Away*. Afghan Voices on Security and Elections. Disponible en: www.afghanadvocacy.org/documents/Take theGunsAwayEnglish.pdf
- 2 Muggah, Robert y Jurgen Brauer (2004), *Diagnosing Demand: A Multi-Disciplinary Approach*. Disponible en: www.aug.edu/~sbajmb/paper-smallarmsdemand.pdf, p. 34. Consulte también Muggah, Robert (2005), *Diagnosing Demand: Means and Motivations for Small Arms in Papua New Guinea and the Solomon Islands*, Documento de debate No. 7, Australian National University; State, Society, and Governance in Melanesia Project, Canberra
- 3 Consulte, por ejemplo, Atwood, David y David Jackman (2000), 'Working where it hurts: Perspectives from the field on small arms demand', *Disarmament Forum*, No. 2, pages 13-24; y Buchanan, Cate y David Atwood (2003), *Curbing the Demand for Small Arms: Focus on Southeast Asia*, Centro para el Diálogo Humanitario y QUNO, Ginebra. Los resultados de otros talleres temáticos y regionales de QUNO que se han llevado a cabo desde 1999 pueden encontrarse en: www.quno.org

- 4 Consulte Regehr, Ernie (2004), *Reducing the Demand for Small Arms and Light Weapons: Priorities for the International Community*, Working Paper No. 04-2, Project Ploughshares, Canada, p. 9
- 5 OCDE CAD (2005), *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts as ODA?*, Documento de Forum de Alto Nivel, 3 de marzo
Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf
- 6 Resolución UNGA A/RES/60/68 del 8 de diciembre de 2005
- 7 Consulte OMS (2002), Informe Mundial sobre Violencia y Salud, pp. 38–47
- 8 Consulte, por ejemplo, Alpers, Philip y Robert Muggah (2004), *Surveying Small Arms Availability, Distribution, Demand and Effects in the Southern Highlands*, Informe, Encuesta sobre armas pequeñas, Ginebra
- 9 Dinnen, Sinclair y Edwina Thompson (2004), *Gender and Small Arms Violence in Papua New Guinea*, Ensayo encomendado por UNIFEM. Disponible en: www.eprints.anu.edu.au/archive/00002984/. Consulte también LeBrun, Emile y Robert Muggah (eds) (2005), *Silencing Guns: Local Perspectives on Small Arms and Armed Violence in Rural Pacific Islands Communities*, Ensayo ocasional 15, Encuesta sobre armas pequeñas, Ginebra. Disponible en: www.small-armsurvey.org
- 10 La infraestructura en ese momento prometida por los administradores no se ha materializado, y esta es una constante fuente de descontento. Varios distritos dentro de Southern Highlands actualmente están declaradas como zonas de combate, y la provincia ha estado bajo estado de emergencia desde el 1 de agosto de 2006. Correo electrónico de Nicole Haley, Australian National University, 26 de febrero de 2007.
- 11 Consulte, por ejemplo, Kirsten, Adele y asociados. (2004), *Islands of Safety in a Sea of Guns: Gun Free Zones in Fothane, Diepkloof and Khayelitsha: Evaluating the Impact of Gun Free Zones*, Special Report, Encuesta sobre Armas Pequeñas, Ginebra
- 12 Aunque 27 escuelas finalmente adoptaron políticas FFZ, ninguna ha sido declarada oficialmente FFZ por el Ministerio de Seguridad.
- 13 El homicidio de jóvenes se había incrementado en un 230 por ciento, de 22 víctimas en 1987 a 73 en 1990, con un promedio de unos 44 homicidios de jóvenes por año entre 1991 y 1995. Reed, Winifred and Scott Decker (eds.) (2002), *Responding to Gangs: Evaluation and Research*, National Institute of Justice, Washington, DC, p. 269. Disponible en: www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/190351.pdf
- 14 El proyecto formó un grupo de trabajo compuesto por distintos interesados, entre ellos el Departamento de Policía de Boston, los Departamentos de Libertad Condicional de Massachussets, la oficina del Procurador de Distrito del Condado de Suffolk, la oficina del Procurador de los EE.UU., la Dirección de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, el Departamento de Asuntos para la Juventud de Massachussets, la Escuela de Policía de Boston y los “trabajadores callejeros” para la ayuda y prevención de las pandillas ligados al programa del Centro Comunitario de Boston. Más tarde hubo otros participantes regulares en el proceso, entre ellos la Ten Point Coalition of Black Clergy, la Administración para el Control de Drogas (DEA), la Policía del Estado de Massachussets y la Oficina del Procurador General de Massachussets.
- 15 Un análisis comparativo de las tendencias del homicidio juvenil en Boston comparadas con las tendencias del homicidio juvenil en otras ciudades importantes de los EE.UU. y Nueva Inglaterra también sustenta un efecto de programa único asociado con la intervención Cese del Fuego. Consulte Braga, Anthony y asociados. (2001), ‘*Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston’s Operation Ceasefire*’, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 38, Número 3
- 16 Consulte www.whiteribbon.ca
- 17 Consulte Jackman, David (2004), *Conflict Resolution and Lessening the Demand for Small Arms*, Informe conciso, QUNO, Ginebra

TEMA 7 GOBERNANZA DEL SECTOR DE LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD

*En la sociedad ideal que funciona bajo el estado de derecho, las fuerzas armadas y la policía portan armas para que el resto de la población no tenga que hacerlo. El caso opuesto es aquel en el que la no aplicación del estado de derecho lleva a la vigilancia callejera y a niveles altos de violencia y muerte.*¹

La relación entre los sectores disfuncionales de la justicia y la seguridad, y la demanda de armas en la población, aún no está claramente comprendida. Intuitivamente, la policía corrupta – ya sea que ellos mismos hagan uso indebido de sus armas pequeñas o que no cumplan con la prevención del uso indebido por parte de los civiles – dejará a la gente con una sensación de injusticia e inseguridad que a su vez los llevará a tomar la ley (y las armas) en sus propias manos. A pesar de que hace falta investigar más para entender mejor esta relación, en los últimos años se ha reconocido que la reforma en el sector de la seguridad y la justicia (JSSR, por sus siglas en inglés) está fuertemente relacionada con la prevención de la violencia y la construcción de la paz.² La comunidad internacional ha reconocido que poner al sector de la seguridad bajo el control civil y establecer una justicia imparcial son esenciales para reconstruir sociedades que se recuperan de la guerra.³ Por el contrario, el no ocuparse de la reforma del sector de la seguridad y la justicia puede agravar las tensiones sociales y políticas y llevar a un riesgo incrementado de la violencia armada y la demanda de armas.

¿CUÁLES SON LOS SECTORES DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA?

Las instituciones del sector de la seguridad y la justicia están compuestas principalmente por el Poder Judicial/los tribunales, el sistema penal, la policía, el ejército, los servicios de seguridad secundarios y las autoridades y organizaciones civiles – elegidas, nombradas y la sociedad civil – responsables del manejo y la supervisión de las instituciones del sector. Tomados en conjunto, estos entes son los responsables del suministro global de un

servicio público responsable, imparcial, efectivo y respetuoso de los derechos para una nación y las personas que viven dentro de sus fronteras.⁴ La JSSR es el proceso de mejorar el funcionamiento de las instituciones de la seguridad y la justicia, y los parlamentarios y sus asesores pueden promover la realización de encuestas acerca del uso apropiado de la fuerza y la administración efectiva de procesos de justicia justos e imparciales.

Aunque en este tema no se cubre, debe tenerse en cuenta que las empresas de seguridad privadas presentan desafíos similares a las agencias oficiales de cumplimiento de la ley cuando hacen uso indebido de sus armas.⁵ Lamentablemente, estas empresas privadas rara vez están sujetas a las mismas reglas, procedimientos de capacitación y mecanismos de supervisión que las agencias oficiales. Los parlamentarios pueden investigar los estándares que se aplican a dichas entidades y trabajar para regular sus actividades.

UN CÍRCULO VICIOSO DE INSEGURIDAD

Tradicionalmente, algunas partes de las fuerzas de seguridad [de Kenia] han estado actuando por sí mismas, sin estar sujetas a ningún control efectivo por parte de su propia organización y ni a ningún tipo de control por parte de las comunidades dentro de las cuales operan. Por consiguiente, hay mucha desconfianza en ambos lados, lo cual no ayuda a los esfuerzos por mejorar la situación de seguridad.⁶

Aunque idealmente el Estado sería el responsable de mantener la ley y el orden, la realidad es que el Estado muchas veces es una fuente primaria de inseguridad para los ciudadanos. La inseguridad en manos del sector de la seguridad puede tomar la forma de una variedad de amenazas que a menudo implican armas.

1. Vigilancia indisciplinada

La escasa capacitación y la falta de supervisión de los oficiales de policía pueden dar como resultado una inseguridad significativa para los ciudadanos. La capacitación inadecuada de las fuerzas policiales en zonas de mucha delincuencia puede llevar a un uso excesivo de la fuerza – tal como las respuestas de «primero disparar» cuando un uso más leve de la fuerza sería suficiente – y puede dar como resultado muertes y lesiones evitables.

2. Vigilancia militarizada y represiva

En otras partes, los actores de la policía y la seguridad hacen uso indebido de sus armas en forma regular debido a una falta de responsabilidad

sistemática o actúan como los encargados de hacer cumplir la ley para gobiernos o regímenes deliberadamente represivos. Las acciones represivas cubren todo el espectro de tácticas coercitivas o abusivas, desde acoso y amenazas sistemáticas, a uso excesivo de la fuerza, disparos a reuniones pacíficas, secuestros, torturas y ejecuciones sumarias. Un sondeo de Amnistía Internacional comprobó incidentes de tortura infligidos por funcionarios oficiales en 150 países entre los años 1997 y 2000, ya sea en forma aislada o sistemática.⁷ Las prácticas pueden estar basadas en prejuicios o en el racismo, como era la política de Sudáfrica en la era del apartheid, o ser el resultado de una fuerza policial militarizada en exceso, como es el caso en muchas naciones que están saliendo de períodos de dictadura.

3. Fallas del estado de derecho

Cuando los abusos se convierten en rutina y los civiles tienen pocas o ninguna posibilidad de recurrir a medios legales debido a la corrupción en el sistema de la seguridad y la justicia, puede reinar una atmósfera de impunidad. Las estructuras de poder diseñadas para promulgar y hacer cumplir la ley ya no están obligadas ellas mismas por esas leyes y operan conforme a otros principios.⁸

4. Instituciones débiles

La ausencia de ley también puede ocurrir cuando la policía y otros agentes de seguridad nacionales están ausentes, ya sea a causa de negligencia, indiferencia o incapacidad como cuando el Estado no tiene los medios para equipar, entrenar y desplegar la policía en todas las áreas y comunidades.

ROMPIENDO EL CÍRCULO DE VIOLENCIA

Las instituciones del sector de la seguridad y la justicia con poca capacidad y corruptas presentan un desafío a la hora de fortalecerlas, y esto puede llevar años de esfuerzos por parte del gobierno y las ONG. La reforma requiere de inversiones financieras y voluntad política sustentada, pero también de procesos participativos que involucren a actores locales. Para tener éxito en la reducción de la violencia armada asociada con las deficiencias y las fallas de estos sectores se deberían aplicar una serie de recursos. Las medidas aquí analizadas incluyen la adopción y la aplicación de criterios claros respecto del uso de la fuerza, entre ellas, la integración de leyes internacionales de derechos humanos a las leyes nacionales, el entrenamiento de la policía y otros agentes del sector de la seguridad en estas normas, y responsabilizar al sector de la seguridad ante los organismos elegidos en forma democrática, los tribunales y las propias comunidades.

La reforma a los sectores de la justicia y la seguridad debe considerarse como elemento esencial para las estrategias de reducción y prevención de la violencia, incluyendo la recolección de armas y las revisiones legislativas. Esto es verdad e incluso trasciende la cuestión del uso apropiado de la fuerza por parte de las agencias de cumplimiento de la ley. Una lección extraída del rechazo de la población brasilera en diciembre de 2005 de un referéndum que apuntaba a prohibir el acceso de los civiles a las armas de fuego, puede ser que la propuesta no abordó paralelamente la mejora del cumplimiento de la ley. La mayoría de la población sintió que entregar todas sus armas juntas los haría vulnerables, miedos que quizás hubiesen sido aliviados a través de reformas simultáneas de los sectores de la seguridad. Aún las agencias de cumplimiento de la ley con buenos recursos necesitan capacitación continua para adaptarse a realidades, políticas y patrones de violencia cambiantes. En Canadá, si bien se ha intensificado la legislación nacional de armas de fuego, los oficiales de policía reconocen que el cumplimiento adecuado se ve dificultado por la capacitación y los conocimientos inadecuados del cuerpo policial.

NORMAS INTERNACIONALES

RELEVANCIA DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ONU

Los sectores de la justicia y la seguridad no son un enfoque particular del PoA. Cuando se menciona el sector de la seguridad, es para impulsar el manejo apropiado de los depósitos de armas en cumplimiento con la ley,⁹ o para requerir el intercambio de experiencia y capacitación entre oficiales competentes, incluyendo la policía y la inteligencia para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas.¹⁰ Sin embargo, el PoA alienta a los Estados y a las organizaciones internacionales y regionales a asistir a los Estados en aumentar sus capacidades en el área de cumplimiento de la ley.¹¹

Un número de documentos y normas internacionales ofrecen mecanismos que pueden reducir la inseguridad relacionada con las armas de fuego causada por la policía y otros actores del sector de la seguridad y la justicia. Entre ellos, los más destacados son el *Código de Conducta para Funcionarios de Cumplimiento de la Ley* de la ONU (*Código de Conducta de la ONU*)¹², y los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego* de la ONU (*Principios Básicos de la ONU*)¹³ (consulte el Anexo 5 para otras disposiciones pertinentes del derecho internacional).

Adoptado en 1979, el Código de Conducta de la ONU esboza dos conceptos claves que deberían regir el uso de la fuerza y de las armas pequeñas por parte de los funcionarios de cumplimiento de la ley: la *necesidad* y la

proporcionalidad. Afirma que «los funcionarios de cumplimiento de la ley deberían usar la fuerza sólo cuando fuera estrictamente necesario y en el grado necesario para el cumplimiento de sus obligaciones». El comentario de apoyo al Código de Conducta de la ONU indica que dicha fuerza nunca debería ser «desproporcionada con respecto al objetivo legítimo a lograrse». ¹⁴

Adoptados en 1990, los *Principios Básicos de la ONU* fueron el producto de las mejores prácticas extraídas y de los aportes de la sociedad civil, especialmente de los defensores de los derechos humanos. Entre las cláusulas de los *Principios Básicos de la ONU* se encuentran los requisitos de cumplimiento de la ley que establecen:

- recurrir a la fuerza y al uso de las armas sólo cuando los medios no violentos no sean efectivos o no prometan alcanzar el resultado deseado;
- ejercer control en el uso de la fuerza y de las armas de fuego y actuar en proporción a la seriedad de la ofensa;
- minimizar el daño y las lesiones y respetar y preservar la vida humana; e
- informar cualquier incidente donde se hayan provocado heridas o muertes debido al uso de la fuerza y de las armas pequeñas por parte de los funcionarios de cumplimiento de la ley.

Además, los *Principios Básicos de la ONU* establecen que los gobiernos deben asegurar que el uso arbitrario o el abuso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios de cumplimiento de la ley sea castigado como un delito penal según sus propias leyes, y que *no* se invocarán circunstancias excepcionales, tales como la inestabilidad internacional o la emergencia pública, para justificar su desviación de los *Principios Básicos de la ONU*.

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . insta a los parlamentarios a adoptar e implementar la legislación nacional que incorpore los dos instrumentos que proveen la guía más específica con respecto a las obligaciones del Estado para prevenir el uso indebido: el Código de Conducta para los Funcionarios del Cumplimiento de la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios del Cumplimiento de la Ley».

—Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, párr. 11

Desafortunadamente, no está claro si las pautas se implementan de manera que estén realmente fundamentadas o no. Sólo han habido unas pocas revisiones sistemáticas de la adhesión a los documentos. La más detallada fue un cuestionario de 1996 dirigido a los Estados por parte de la Comisión para la Prevención del Crimen de la ONU, el cual indicaba una

amplia variedad de prácticas.¹⁵ El informe final compilado demostró que, si bien la mayoría de los Estados informaron que habían aplicado los principios, algunos claramente no cumplían con la pautas establecidas en el *Código de Conducta de la ONU* con respecto a la capacitación de la policía en el uso del fuerza. Del mismo modo, algunas naciones sólo aplicaron los *Principios Básicos de la ONU* en algunos casos, o bien dejaron su aplicación a criterio de los supervisores policiales.¹⁶ Dado que esta encuesta se basó en autoinforme, es probable que la misma subestime el nivel de incumplimiento.

La Encuesta sobre Armas Pequeñas puso de manifiesto que el *Código de Conducta de la ONU* y los *Principios Básicos de la ONU* tienen defectos y están reflejados en forma parcial en la legislación nacional en todo el mundo.¹⁷ Las leyes y prácticas sobre el uso de la fuerza por parte de la policía en varios países de África, Asia y el Caribe «derivan de enfoques casi militaristas con respecto al orden policial», los cuales tienen sus orígenes en prácticas coloniales previas. Además, resaltó el hecho de que algunos códigos de conducta regionales recientes no se refieren específicamente al uso de las armas de fuego. Los parlamentarios pueden liderar un proceso de investigación de la implementación de los principios a nivel nacional o local/estatal, promover fuertemente el respeto y la adhesión a estos principios.

En 2003 la Ponente Especial del Comité de violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas destacó que: «*La práctica estatal con respecto a la capacitación, la planificación de operaciones y la investigación de las violaciones relacionadas con las armas llevada a cabo por agentes estatales cae lamentablemente por debajo de los principios expresados por los organismos internacionales de derechos humanos*».¹⁸ En respuesta, ella desarrolló un conjunto de Principios Preliminares que, entre otras cosas, trataban este tema, complementando y reforzando las normas existentes.¹⁹ Estos principios han sido transmitidos en setiembre de 2006 al Consejo de Derechos Humanos, que ahora tiene la posibilidad de adoptarlos.

CAPACITACIÓN

«La 114ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria. . . alienta a los parlamentarios a garantizar además que la legislación nacional esté acompañada de la asignación de medios adecuados para las autoridades nacionales, incluyendo la capacitación y el equipamiento, para garantizar el cumplimiento estricto de las leyes nacionales».

—Resolución de la UIP, 114ª Asamblea, 12 de mayo de 2006, párr. 10

La capacitación es un elemento esencial del creciente respeto policial por las normas y los principios internacionales. Ciertamente, los Principios 18, 19, y 20 de los *Principios Básicos de la ONU* requieren que los gobiernos y agencias de cumplimiento de la ley provean una capacitación profesional continua y completa, y que los funcionarios de cumplimiento de la ley sean evaluados de acuerdo con los principios en el uso de la fuerza.²⁰ El principio 19 estipula que los funcionarios de cumplimiento de la ley, a quienes se les requiere que lleven un arma, sólo deben estar autorizados a hacerlo luego de haber completado un curso especial de capacitación.²¹ Sin embargo, el hecho es que la capacitación no es una prioridad en muchos países. A muchas fuerzas policiales se les enseña cómo disparar un arma pero no cómo evaluar si ésta debe ser disparada o no en primer lugar.²² La capacidad técnica es frecuentemente más apreciada que la adhesión a las normas que rigen el uso de la fuerza.²³

VIGILANCIA RESPONSABLE

Si el ciclo de la violencia también es alimentado por el sentido de que la población no está obteniendo un *trato justo* por parte del sector de la justicia y la seguridad, entonces parece esencial asegurar que el sector de la justicia sea justo e imparcial y que el sector de la seguridad sea responsable de las personas a las que tiene que servir. La policía y los demás actores de la seguridad deben ser sensibles a las necesidades y las preocupaciones de la comunidad, deben operar de acuerdo con la ley y considerarse responsables de las infracciones y, por último, deben estar sujetos al control de las instituciones democráticas.

La importancia de supeditar todos los actores de la seguridad al control democrático ha sido reconocida por la OSCE, la cual en 1994 promulgó un *Código de Conducta en Aspectos Político-Militares de la Seguridad (Código de Conducta de la OSCE)*.²⁴ El mismo establece:

Cada Estado participante proveerá en todo momento y mantendrá una guía efectiva y control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad mediante autoridades establecidas constitucionalmente facultadas con legitimidad democrática. Cada Estado participante proveerá controles para asegurar que dichas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales.²⁵

También hay que considerar el ministerio en el cual residen los distintos actores de la justicia y la seguridad. En Afganistán, donde la policía está bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, la vigilancia de las cárceles fue trasladada posteriormente del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia, para poder asegurar que la autoridad que vigila los arrestos sea diferente de la autoridad responsable de las detenciones.²⁶

En cuanto a las relaciones de la policía con las comunidades, existen algunos ejemplos de reforma, tales como el Proyecto Policial Alternativo de Chicago, que parecen mantener la idea de poner en marcha una nueva forma de brindar servicio, una que sea más abierta y que mantenga un rol para las comunidades locales. A medida que la policía invita a sus «clientes» a cooperar para resolver los temas sobre seguridad, se puede elevar la confianza y mitigar las tensiones. Este enfoque saludable requiere una cuidadosa apreciación de la situación económica, física y social en vecindarios específicos; la identificación de los riesgos y el deseo de hacer algo con respecto a ellos.

Dichos cambios en el estilo de vigilancia pueden alterar los niveles de inseguridad y fortalecer la seguridad y los derechos humanos, siempre que el Estado esté dispuesto y capaz para apoyar las reformas. Hubo un intento de introducir una forma de vigilancia de policía comunitaria en las *favelas* de Brasil, pero después de unas primeras experiencias prometedoras, no hubo intento real de desarrollar aún más.²⁷

ADAPTAR LA VIGILANCIA A LAS CONDICIONES LOCALES

En cuanto a la prevención de la violencia, es importante actualizar las prácticas de vigilancia según las buenas prácticas que surjan de las evaluaciones de los programas y las condiciones locales y de los factores de riesgo particulares. El *Informe Mundial sobre Violencia y Salud* exige enfoques más amplios que también consideren factores subyacentes de la sociedad, de la comunidad y de las relaciones, insistiendo en que dichas estrategias de prevención serían, frecuentemente, más costo-efectividad que las respuestas de vigilancia y correccionales. No obstante, se revisa un número de intervenciones de la justicia penal, debido a que «los modelos de vigilancia y los tipos de intervención involucrados determinarán de manera contundente si son o no efectivos».²⁸ Sus principales recomendaciones se reproducen más abajo en el cuadro 19.

CUADRO 18 LA JUSTICIA PENAL Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTERPERSONAL

La vigilancia *no* reducirá los índices de victimizaciones mediante:

- el incremento de presupuestos, aún en grandes montos. En su lugar, esto apenas desviará los escasos recursos financieros de salud pública y de los programas educativos que han demostrado reducir significativamente el crimen y la victimización;
- la continuación de los actuales modelos de vigilancia basados en rondas, respuestas a llamadas de servicio e investigaciones—todos los cuales se vuelven cada vez menos efectivos cuando se trata de reducir el crimen debido a que cada vez son menos las víctimas que informan los hechos a la policía; y
- la utilización de programas populares, tales como la vigilancia entre los vecinos, los campos de entrenamiento y educación para la lucha contra las drogas, todas las cuales han demostrado ser poco efectivas para reducir el crimen y la violencia interpersonal.

La vigilancia *reducirá* los índices de victimización mediante:

- el despliegue estratégico de oficiales de policía y la responsabilidad de los mismos para atender problemas específicos;
- la adopción de modelos de vigilancia, tales como los Enfoques Estratégicos de Seguridad en la Comunidad, donde juntos, la policía y los equipos universitarios, analizan las causas de la violencia, particularmente la de los homicidios de jóvenes;
- el suministro de información y la colaboración en sociedades multisectoriales (por ejemplo, en las escuelas, en la asistencia pública y en la vivienda) que apuntan a enfrentar las ofensas permanentes de hombres que son de alto riesgo porque han abandonado la escuela o han crecido en familias disfuncionales;
- el apuntar a la victimización reiterada—donde la misma persona o dirección es victimizada más de una vez—mediante una combinación de cumplimiento de las leyes, la prevención del crimen situacional y la prevención social;
- el otorgamiento de facultades a las víctimas para protegerse ellas mismas, por ejemplo, creando estaciones de policía donde las mujeres víctimas de la violencia sepan que pueden hablar con una oficial de policía de sexo femenino; y
- hacer responsables a los jóvenes infractores primarios mediante la compensación a las víctimas, y garantizarles que obtendrán la ayuda necesaria con objetivos de vida a través del asesoramiento y de la participación escolar.

Los enfoques correccionales contribuirán con la reducción del crimen y la victimización mediante:

- la inversión en programas que desviarán a los infractores de la prisión a programas comunitarios y que posean los recursos necesarios y conocidos para resolver con éxito las causas de la violencia interpersonal y el abuso de alcohol;
- los incrementos masivos en el número de personas encarceladas, lo que logra una disminución en los índices de la delincuencia a un costo muy

alto – se estima que en los EE.UU. el incremento en los índices de encarcelación en un 250% desde 1974 hasta 2004, ha disminuido el índice delictivo en un 35% , pero a costos que exceden los 20 mil millones de dólares estadounidenses (lo suficiente como para proporcionar trabajo a cada joven desempleado o asistencia médica infantil a los pobres, los cuales han demostrado tener un impacto mucho mayor en los porcentajes de delincuencia); y

- la inversión en modelos de programas correccionales que han demostrado reducir la reincidencia. No obstante, estos modelos son escasos y reducen la reincidencia sólo en pequeñas proporciones.

Fuente: Butchart A. y asociados (2004), *Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*. Departamento de Prevención de Lesiones y Violencia, OMS, Ginebra, p. 7

REFORMA DE LOS SECTORES DE LA JUSTICIA Y LA SEGURIDAD EN ESCENARIOS AFECTADOS POR LA GUERRA

Los meses y años posteriores al fin de la guerra son tiempos precarios, en los cuales frecuentemente se incrementa la inseguridad violenta. Los índices de delincuencia pueden permanecer a niveles mucho más altos en las fases iniciales e inseguras de la paz, y no volver por años a niveles más bajos, previos a la guerra.²⁹ Además, los temas no resueltos relacionados con la guerra, incluyendo los delitos cometidos durante el conflicto, mantendrán una atmósfera de desconfianza y descontento propensa a fomentar aún más la violencia y causar una mayor demanda de armas. Si se los maneja de manera adecuada, los tribunales de guerra, los juicios especiales y los programas de reconciliación – los que colectivamente son denominados como justicia transicional – pueden ser mecanismos para que las sociedades para puedan aceptar las atrocidades de la guerra y la violencia y para enfrentar culturas de violencia dentro de un contexto de renovación y aprendizaje de las experiencias pasadas. Al hacer responsables a los perpetradores de abusos pasados, los mecanismos de justicia transicional permiten el paso de una cultura de impunidad a una del estado de derecho.

No confío mucho en la policía ni en los juzgados porque todos quieren coimas. Eso no es justicia.

—Ciudadano afgano (sexo desconocido), 2004³⁰

Emprender dichos esfuerzos obviamente implicará enormes desafíos en situaciones donde las instituciones del Estado están seriamente desorganizadas y poseen bajos recursos, frecuentemente con poca confianza en la capacidad del gobierno de restaurar la ley y el orden. Cada uno de los contextos requiere metodologías e intervenciones desarrolladas a medida,

teniendo en cuenta que los procesos de reforma, para que sean sostenibles, deben ser de propiedad local.

Las sociedades a menudo experimentarán procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). Tanto el proceso de DDR y la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad están estrechamente unidos. Los ex-combatientes a menudo tendrán la posibilidad de unirse a las nuevas fuerzas de seguridad, lo que requiere un rediseño concurrente de la misión y de los procedimientos operativos del ejército y la policía. Dichas disposiciones están actualmente cada vez más integradas en los propios acuerdos de paz. La reinserción de los ex-combatientes depende, en gran medida, de que haya una cultura del imperio de la ley, y las iniciativas de reforma de los sectores de la justicia y la seguridad pueden y deben mejorar la percepción de seguridad para que los ex-combatientes estén de acuerdo con ser desarmados, las comunidades acepten que los mismos regresen y que se creen oportunidades de reinserción.

Las iniciativas de reforma de los sectores de la justicia y la seguridad en sociedades destrozadas por la guerra son particularmente importantes para definir el rol de la fuerza policial civil versus el ejército, y evitar el surgimiento de la vigilancia militarizada y represiva.

Debido a la importancia de la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad en promover la paz y la seguridad y en contribuir con las condiciones necesarias para un desarrollo sustentable, la asistencia a la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad no debería ser considerada como parte de la asistencia militar, sino como una prioridad para el desarrollo. Esta medida fue tomada recientemente por la OCDE, la cual decidió en marzo de 2005 permitir a la AOD ser utilizada, entre otras, para «la reforma del sistema de la seguridad con el fin de mejorar la gobernanza y el control civil» y «mejorar el rol de la sociedad civil en el sistema de seguridad para ayudar a garantizar que sea manejado de acuerdo con las normas democráticas y los principios de responsabilidad, transparencia y buena gobernanza».³¹

RECOMENDACIONES PARA LOS PARLAMENTARIOS

Hasta la fecha, los esfuerzos de la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad, en general, no han sido informados por el pensamiento actual y las buenas prácticas sobre el control de las armas pequeñas – y viceversa. Sin embargo, está claro que los sectores disfuncionales de justicia y de seguridad contribuyen a varias demandas de armas y juegan un papel

importante al perpetuar el ciclo de la violencia armada en una variedad de contextos. En su rol de supervisores de la rama ejecutiva del gobierno, los parlamentarios se encuentran en una buena posición para exigir dichas medidas.

1. Codificar en las leyes nacionales la definición y los límites de la fuerza que puede ser empleada por los funcionarios a cargo del cumplimiento de la ley. Las bases del uso de la fuerza legítima por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley (incluyendo todos los funcionarios de la ley, ya sean designados o elegidos, que ejerzan autoridad policial) deben ser especificados en la legislación nacional y en las directivas operativas. La ley nacional sobre el uso de la fuerza debe ser consistente con el *Código de Conducta de la ONU* y con los *Principios Básicos de la ONU*. Los funcionarios de cumplimiento de la ley deben estar entrenados para evaluar los niveles de amenaza, el nivel correcto de fuerza necesaria en los sucesos actuales y en cómo llevar a cabo las operaciones armadas con un riesgo mínimo. Los parlamentarios pueden promover estos procesos y ejercer presión sobre los gobiernos para que cumplan con sus compromisos internacionales.

2. Brindar transparencia en las prácticas de cumplimiento de la ley. La falta de apertura en la planificación del cumplimiento de la ley, la toma de decisiones y la implementación de programas, puede producir sospecha y desconfianza en la comunidad y llevar a la resistencia y a la antipatía. Por lo tanto, los gobiernos deberían exigir que sus sectores de la seguridad operen de manera transparente y que la ley se aplique de manera uniforme. También deberían establecerse mecanismos de vigilancia, incluyendo las juntas disciplinarias internas para actuar en los procedimientos contra oficiales de policía acusados. Se debería ejercer control parlamentario sobre todas las agencias de seguridad para garantizar la transparencia de los mecanismos de seguridad, la responsabilidad de los agentes de la seguridad y que el poder del Ejecutivo o del Presidente sea monitoreado.

3. Construir y mantener las relaciones entre la comunidad y el cumplimiento de la ley. Para construir la cooperación entre las comunidades y el sector de la seguridad e incrementar las posibilidades de éxito, deberían haber canales de comunicación abiertos regulares para discutir sobre la seguridad con los representantes de la comunidad local. Además, tanto la selección de policías como el reclutamiento y la estructura de la carrera deberían ser representativas de la comunidad, y responsables y sensibles a esta. Esto debería incluir específicamente el reclutamiento de mujeres y grupos poco representados, así como también el establecimiento de

mecanismos para que la comunidad brinde el consentimiento a las prácticas policiales y ayude a guiarlas.

4. Tratar temas relacionados con la justicia y la seguridad de manera completa en situaciones post guerra. La reforma del sector de la seguridad y la justicia, la ayuda al estado de derecho, los programas de DDR y el control nacional de armas están estrechamente relacionados y deberían ser designados e implementados de una manera integrada. La asistencia al desarrollo debería encontrarse a disposición rápida de la gobernanza de los sectores de la justicia y la seguridad, y de los esfuerzos de transición.

Los colaboradores de la versión original de este tema incluyen a Emile LeBrun, asesor, David de Beer, *Programa de Asistencia de la Unión Europea para Frenar las Armas Pequeñas y Ligeras en el Reino de Camboya*; Jennifer Hambleton, investigadora independiente; Colin Roberts, asesor. Se recibieron comentarios y sugerencias de parte de David Atwood, *Oficinas Cuáqueras ante las Naciones Unidas*; Heiner Hänggi, *Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerza Armadas*; Antonia Potter y Tina Thorne, *Centro para el Diálogo Humanitario*; y Camilla Waszink, *Comité Internacional de la Cruz Roja*.

LECTURA IMPRESCINDIBLE

- Alpert, Geoffrey and Alex Piquero (2000), *Community Policing: Contemporary Readings*, Waveland Press, Prospect Heights.
- Bryden, Alan and Heiner Hänggi (eds.) (2004), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Lit Verlag, Münster. Disponible en: www.dcaf.ch
- Hans Born, Philipp Fluri & Anders Johnsson (2003), *Parliamentary Oversight of the Security Sector - Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians*. Disponible en: www.dcaf.ch
- Control Arms (2004), *Guns and Policing: Standards to Prevent Misuse*. Disponible en: www.controlarms.org/documents/guns_and_policing_report.pdf
- Mani, Rama (2002), *Beyond Retribution: Seeking Justice in the Shadows of War*, Cambridge, Polity
- Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004 y Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005*, capítulos sobre armas de fuego policiales utilizadas en DDR
- Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido) (2002), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. Disponible en: www.dfid.gov.uk/pubs/files/supportingsecurity.pdf

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2003), *Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, Informe de la Secretaría General, E/CN.15/2003/10. Disponible en: www.unodc.org/pdf/crime/commissions/12_commission/10e.pdf

Vera Institute of Justice (2005), *Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era*. Disponible en: www.vera.org/publications/publications.asp

NOTAS

- 1 Weiss, Taya (2003), 'A demand-side approach to fighting small arms proliferation', African Security Review, Vol. 12, Número 2. Disponible en: www.iss.co.za/Pubs/ASR/12No2/F1.html
- 2 PUND (2003), Coherence, Cooperation and Comparative Strengths: Conference Report on Justice and Security Sector Reform, Oslo, abril, p. 4
- 3 UNDP (2003), Coherence, Cooperation and Comparative Strengths, p. 4
- 4 UNDP (2003), Coherence, Cooperation and Comparative Strengths, p. 4
- 5 Consulte, por ejemplo, Schreier, Fred y Marina Caparini (2005), *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Geneva Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra. Disponible en: www.dcaf.ch/publications/Occasional_Papers/6.pdf
- 6 Goericke F. y M. Kimani (2002), 'Crisis prevention and conflict management in district development programmes: The case of MDP, Marsabit District Kenya', Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), julio, citado en Weiss (2003), 'A demand-side approach to fighting small arms proliferation'
- 7 Amnistía Internacional (2002), *Combating Torture: A Manual for Action*. Disponible en: www.amnesty.org/resources/pdf/combating_torture/combating_torture.pdf
- 8 La definición de «estado de derecho» no está determinada Para un sondeo de los diversos enfoques formales, sustantivos y funcionales de esta cuestión, ver Stephenson, Matthew, *The Rule of Law as a Goal of Development Policy*, Banco Mundial Disponible en: www.worldbank.org/publicsector/legal/ruleoflaw2.htm
- 9 PoA, sec. II, párrs. 17 y 18
- 10 PoA, sec. III, párr. 7
- 11 PoA, sec. III, párr. 6
- 12 UN (1979), Código de Conducta para Funcionarios de Cumplimiento de la Ley, de la ONU, adoptado por la Resolución de la Asamblea General de la ONU 34/169 del 17 de diciembre. Disponible en: www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm
- 13 ONU (1990), Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego, de la ONU, A/CONF.144/28/Rev. 1 en 112
- 14 Código de Conducta de la ONU, paras. a y b; Consulte también Small Arms Survey (2004), 'Critical triggers: Implementing International Standards for Police Firearm Use', en: Small Arms Survey 2004, p. 214
- 15 El más detallado fue un cuestionario de 1996 dirigido a los estados de la Comisión para la Prevención del Crimen de la ONU, el cual indicaba una amplia variedad de prácticas. El informe final compilado demostró que, si bien la mayoría de los Estados informaron que habían aplicado los principios, algunos claramente no cumplían con la pautas establecidas en el Código de Conducta de la ONU con respecto a la capacitación de la policía en el uso del fuerza. Disponible en: www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html

- 16 ONU (1996), Estándares y Normas de la ONU en el Campo de la Prevención contra el Crimen y Justicia Penal, Informe de la Secretaría General (Apéndice 2), E/CN.15/1996/16/Apén.2. Disponible en: www.uncjin.org/Standards/Conduct/16a2e.pdf
- 17 Small Arms Survey 2004, p. 216
- 18 Comisión de la ONU de Derechos Humanos (2003), *Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras*. Informe preliminar entregado por Barbara Frey, Relatora Especial, según la resolución de la Subcomisión 2002/25. E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 de junio de 2003
- 19 *Proyecto de principios sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas*, E/CN.4/Sub.2/2005/35.
- 20 Principios Básicos de la ONU, Principio 18
- 21 Principios Básicos de la ONU, Principio 19
- 22 El informe de Armas bajo Control: Armas y Policía: Los Estándares para Prevenir el Uso Indebido documentan un número de instancias de uso policial indebido. Visite: www.controlarms.org/documents/guns_and_policing_report.pdf
- 23 Small Arms Survey 2004, p. 225
- 24 Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (1994), Código de Conducta sobre Aspectos Político-Militares de la Seguridad, DOC.FSC/1/95. Disponible en: www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf
- 25 OSCE (1994), Código de Conducta de la OSCE, art. 21
- 26 Miller, Laurel and Robert Perito (2004), *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*, United States Institute for Peace Rule of Law Program, enero, p. 11
- 27 Lloyd Roberts, Sue (2001), On the Rio Beat, corresponsal de la BBC, 13 de mayo; Bourgois, Josephine (2001), *Police Violence in Rio de Janeiro*, Tesis de master no publicada, New York University
- 28 OMS (2004), p. 7
- 29 Consulte Encuesta sobre Armas Pequeñas 2005, capítulo 10: *'Managing "post-conflict" zones: DDR and weapons reduction'*
- 30 Human Rights Research and Advocacy Consortium (2004), *Take the Guns Away*.
- 31 OCDE CAD (2005), *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts as ODA?*, Documento de Forum de Alto Nivel, 3 de marzo. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf. Sin embargo, el comité no estuvo de acuerdo en considerar la capacitación militar en temas no militares, tal como los derechos humanos, lo cual era un uso apropiado de los presupuestos de AOD

CONCLUSIÓN: LOS PARLAMENTARIOS HACEN LA DIFERENCIA

Las piezas perdidas del puzzle ofrece a los parlamentarios, a los asesores y a la sociedad civil, recomendaciones de acción para controlar el tráfico de armas y reducir la violencia armada. Los esfuerzos a nivel mundial durante los últimos años han generado atención hacia estos problemas, sin embargo, es a nivel nacional y regional donde la acción más tangible puede y debe tener lugar. Los parlamentarios juegan un papel decisivo en la creación de políticas e iniciativas en varios niveles, estableciendo como objetivo principal poner fin al costo humano de la violencia armada.

Las recomendaciones de políticas presentadas a lo largo de los diversos temas pueden resumirse en cinco prioridades generales:

1. Regular el uso de las armas pequeñas
2. Reducir la reserva actual de armas y municiones
3. Regular la transferencia de armas pequeñas
4. Reducir la demanda de armas
5. Asistir a los sobrevivientes de la violencia armada

Juntas, estas «piezas» ofrecen opciones y análisis para mejorar la seguridad humana en una gran variedad de contextos – en zonas de guerra y en países que sufren violencia armada generalizada – ya sea con amenazas provenientes de civiles, jóvenes privados de sus derechos, fuerzas armadas, pandillas, o actores represivos de la seguridad. Como lo enfatiza esta publicación, los «Estados afectados» no se limitan a las sociedades sureñas destrozadas por la guerra: el costo humano de la violencia armada es alto en los países denominados «pacíficos» o en las naciones desarrolladas, donde el crimen, los homicidios, la violencia de parejas íntimas y los suicidios se ven facilitados por el fácil acceso a las armas. Como un primer paso, todos los gobiernos, y particularmente los parlamentarios, necesitan arreglar sus propia casa con políticas nacionales transparentes, responsables y efectivas.

Los parlamentarios juegan un rol crucial en este sentido, como canal de comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, como legisladores principales, en promover y estimular el debate público y en sus roles de supervisar al Ejecutivo. Una agenda de acción parlamentaria contiene diez componentes esenciales:

1. Establecer un diálogo con el ejecutivo. Los parlamentos son el vínculo clave entre el Estado y sus ciudadanos. Para facilitar este diálogo, los parlamentarios pueden establecer comités parlamentarios y encuestas sobre la violencia armada y el tráfico de armas pequeñas. Esto alimentará el debate y las opiniones para la creación de políticas. Evaluar la opinión pública sobre las normas relacionadas con el uso y la posesión de armas, los cambios a las leyes y los esfuerzos para frenar la violencia armada, es esencial para que las leyes y las políticas tengan finalmente un impacto.

2. Actualizar, fortalecer y reforzar las leyes nacionales en materia de armas. En la década pasada, un número de países, conducidos por parlamentarios, han fortalecido significativamente las leyes relacionadas con la posesión y el uso de armas de fuego, los criterios de posesión, las sanciones para los incumplimientos, las licencias de los portadores de armas, y el registro de armas, entre otros elementos importantes. La dirección de los parlamentarios para revisar las leyes en materia de armas y para garantizar la armonía entre las provincias y Estados dentro del país puede finalmente llevar a diferencias notables en los índices de homicidios y de suicidios con armas.

3. Difusión de información accesible al público. Los parlamentarios pueden jugar un rol importante para explicar al público las políticas, las leyes y las iniciativas, inclusive a través de las campañas de información y de las actividades de toma de conciencia. Se encuentran a disposición ejemplos innovadores de todo el mundo acerca de las formas de comunicar los cambios de políticas sobre este tema complejo y a menudo rico en información. Trabajar con la sociedad civil y los medios para generar información accesible es un importante factor para aumentar el conocimiento público de los programas para tratar la violencia armada y controlar las armas.

4. Contribuir a la coordinación y el desarrollo de políticas nacionales. Varios organismos coordinadores nacionales, tal como lo promovió el Programa de Acción sobre armas pequeñas 2001 de la ONU, incluyen miembros del parlamento. Los parlamentarios también pueden solicitar información sobre las actividades de las distintas agencias involucradas en la coordinación y en el desarrollo de las políticas para alentar la

transparencia y mayores opiniones. Además, los parlamentarios pueden solicitar un resumen ocasional o regular por parte del punto focal nacional sobre armas pequeñas.

5. Para los países que producen armas y municiones – de los cuales existen 92282 – garantizar los niveles más altos de control en relación a la venta y a la transferencia de armas de fuego. Como legisladores y formadores, los parlamentarios pueden promover y garantizar la adopción de las leyes y las reglamentaciones nacionales efectivas que cubran todos los aspectos de la vida de las armas, incluyendo la fabricación, exportación, transferencia y «donación». Eventualmente, se adoptará un instrumento internacional que regule las transferencias de armas y los parlamentarios pueden alentar la participación activa de sus gobiernos en el proceso.

6. Contribuir al desarrollo de políticas internacionales. Los parlamentarios pueden participar activamente en las delegaciones nacionales que asisten a reuniones y negociaciones internacionales sobre el control de las armas pequeñas, la promoción de una cultura de la paz y la prevención de la violencia. Al hacerlo, los parlamentarios llevan diferentes perspectivas y prioridades a los procesos por lo general eliminados de las realidades locales. En el próximo año, las discusiones globales sobre la transferencia de armas, la comercialización y el control de municiones, en particular, serán objeto de un enfoque creciente.

7. Monitorear el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Los parlamentarios pueden participar activamente en el monitoreo del cumplimiento nacional de las obligaciones de los tratados internacionales y de los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad de la ONU y otras organizaciones regionales. Las cuestiones y los debates en el parlamento y en las comisiones, o los procesos de investigación ofrecen oportunidades para presionar la implementación y la rendición de cuentas.

8. Avanzar en la ratificación y en la implementación de los instrumentos internacionales de relevancia para el control de las armas, los derechos humanos y la reducción de la violencia armada. La mayoría de los instrumentos multilaterales relevantes a la violencia armada y al control de las armas, tales como el *Protocolo de las Armas de Fuego*, el *Instrumento Internacional de Rastreo* o la *Convención de Discapacidad*, una vez ratificados por los parlamentos, requerirán estrategias de implementación. Los parlamentarios pueden contribuir a este proceso convocando a varios participantes a desarrollar estrategias de implementación para reforzar dichos instrumentos.

9. Asignar presupuestos adecuados para la implementación efectiva de las políticas de control de armas, cultura de actividades de paz y prevención de la violencia. La legislación nacional en materia de armas de fuego y las estrategias de control de armas pequeñas requieren un financiamiento adecuado para las actividades de implementación efectiva, al igual que los organismos de coordinación de las armas pequeñas. Las metodologías creativas, tales como los impuestos sobre la venta de armas, como se realizó en El Salvador, pueden ofrecer ingresos para estas líneas presupuestarias.

10. Garantizar la coherencia y la armonía de las respuestas a nivel nacional y regional. Al participar en redes parlamentarias internacionales, regionales o temáticas, los parlamentarios pueden intercambiar información sobre las buenas prácticas y ayudar a armonizar las políticas y la legislación a nivel nacional y regional. Algunas de estas redes se mencionan en el anexo 9.

Nuestra comprensión del complejo fenómeno de la violencia armada y la falta de control del tráfico de armas ha aumentado significativamente durante la última década. Ahora es el momento de traducir estas lecciones en acciones a nivel nacional, regional y mundial de toma de decisiones y de responsabilidad. Al hacer frente al desafío, los dividendos cosechados irán más allá de las vidas cobradas por la violencia armada, extendiéndose a las áreas de prevención de la violencia individual y colectiva, la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable. El premio bien vale el esfuerzo.

NOTAS

- 1 Encuesta sobre Armas Pequeñas 2004: *Rights at risk*, p. 9

ANEXO 1: RESOLUCIÓN SOBRE ARMAS PEQUEÑAS DE LA UIP, MAYO DE 2006

EL ROL DE LOS PARLAMENTOS EN EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DEL TRÁFICO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS Y SUS MUNICIONES

Resolución adoptada por consenso* por la 114ª Asamblea (Nairobi, 12 de mayo de 2006)

La 114ª Asamblea de la Unión Inter-Parlamentaria,

Profundamente preocupada por el tremendo sufrimiento humano, especialmente de mujeres y niños, quienes son los más vulnerables en los conflictos armados, asociados con la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras (SALW),

Destacando que, por definición, las armas pequeñas y ligeras (SALW) incluyen todas las armas que pueden ser utilizadas por una sola persona y todas las municiones asociadas, entre estas, las granadas, los cohetes, los misiles, los proyectiles de mortero y los sistemas de defensa antiaérea portátiles (MANPADS), y que puede considerarse que las minas antipersonales tienen efectos similares,

Recordando que los elementos como las dagas, los machetes, los garrotes, las lanzas y los arcos y las flechas también se utilizan frecuentemente en conflictos armados y en actos criminales, y que, aunque no pertenecen a la categoría de armas pequeñas y ligeras, puede ser necesario regular su uso,

Recordando también que la definición de armas pequeñas y ligeras no debe incluir a las dagas y a otros elementos que no sean armas de fuego y que no se utilizan para causar daño a personas sino como parte de la vestimenta nacional,

Profundamente preocupada también por los altos costos políticos, sociales y financieros en los que se incurre cuando los conflictos armados alimentados con armas pequeñas y ligeras, la criminalidad y el terrorismo armados,

agravan la violencia, contribuyen al desplazamiento de los civiles, socavan el respeto por el derecho humanitario internacional, impiden prestar asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos armados e impiden volver a la paz y al desarrollo sustentable,

Reconociendo la amenaza que impone la transferencia ilícita y el acceso y uso no autorizado de MANPADS a la aviación civil, al mantenimiento de la paz, al manejo de la crisis y a la seguridad,

Confirmando que combatir la proliferación y el uso indebido de SALW requiere esfuerzos coherentes e integrales por parte del gobierno y de otros actores a nivel nacional, regional e internacional,

Apoyando a este respecto la adopción del Programa de Acción 2001 para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (Programa de Acción SALW) de las Naciones Unidas,

Recordando las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto a las transferencia internacionales de armas,

Apoyando la adopción en diciembre de 2005 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y las armas ligeras ilícitas,

Apoyando también la entrada en vigencia en julio de 2005 del Protocolo contra la fabricación ilegal y el tráfico de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el delito organizado transnacional (Protocolo de las Armas de Fuego),

Recordando que la Segunda Reunión Bienal de Estados para considerar la implementación del Programa de acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos se llevó a cabo en Nueva York, del 11 al 15 de julio de 2005,

Señalando la existencia de varios otros instrumentos para el control de SALW y armas de fuego a nivel de las Naciones Unidas y en América, Europa, África sub-sahariana y regiones del Pacífico,

Resaltando que estas iniciativas multilaterales deben ser implementadas en su totalidad por los Estados miembros y deben ser complementadas con el desarrollo de normas nacionales rigurosas,

Subrayando que la participación activa de las autoridades nacionales competentes y de los parlamentos es esencial para asegurar la efectividad de cualquier medida contra la proliferación de las armas pequeñas y ligeras,

1. insta a los parlamentos a involucrarse activamente en los esfuerzos para combatir la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras como medida clave de las estrategias nacionales para la prevención de conflictos, la construcción de la paz, el desarrollo sustentable, la protección de los derechos humanos y la salud y la seguridad pública;
2. demanda a los parlamentos a alentar a sus gobiernos a reafirmar su compromiso de implementar el Programa de Acción SALW y a reforzar sus compromisos actuales, para combatir la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras, en ocasión de la Conferencia de Revisión del Programa de acción SALW de 2006, centrándose en las áreas en donde persisten los obstáculos a la implementación plena de dicho programa, a saber: la comercialización, los controles de transferencia, el marcado y la localización, la certificación del usuario final, el manejo y la destrucción de las reservas, las municiones y refuerzo de las capacidades;
3. alienta a los parlamentos a aceptar un conjunto de principios mundiales para la transferencia internacional de armas basado en las obligaciones de los Estados conforme al derecho internacional y a los principios de los derechos humanos internacionalmente aceptados, como condición indispensable para el control nacional de las transferencias de armas y a ser incluidos como un resultado de la Conferencia de Revisión de 2006;
4. insta a los parlamentos a alentar a sus gobiernos a redoblar sus esfuerzos en esta área de acuerdo con la Conferencia de Revisión de 2006, a través de la organización de reuniones bianuales adicionales para desarrollar ideas y recomendaciones que puedan considerarse en futuras reuniones y conferencias patrocinadas por las Naciones Unidas;
5. insta a los parlamentos a promover y asegurar la adopción a nivel nacional de la legislación y las reglamentaciones requeridas para controlar eficazmente las armas pequeñas y ligeras durante su «ciclo de vida» y para combatir activamente su proliferación y uso indebido;
6. alienta a los parlamentos a promover la elaboración de un tratado internacional sobre tráfico de armas para regular estrictamente la transferencia de armas sobre la base de las obligaciones del Estado, en virtud del derecho internacional y de las normas internacionalmente aceptadas en materia de derechos humanos;
7. alienta a los parlamentos a promover mayores iniciativas internacionales y, si diera lugar, regionales, de elaboración de normas comunes para controlar estrictamente las actividades de los que comercializan o facilitan la transferencia de armas entre terceros países;

8. demanda a los parlamentos a que aseguren la existencia de sanciones legales rigurosas a quienes proporcionan armas pequeñas y ligeras a los niños, o reclutan y utilizan a los niños en los conflictos u operaciones armadas;
9. insta a los parlamentos a promulgar sanciones legales a nivel nacional para quienes cometan delitos y atrocidades contra los sectores vulnerables de la sociedad, como por ejemplo, las personas mayores, las mujeres y los niños, y a adoptar medidas para prevenir dichos delitos y atrocidades;
10. alienta a los parlamentos a garantizar además que la legislación nacional sea complementada con los medios que las autoridades nacionales necesiten, en particular, en materia de capacitación y equipamiento, para asegurar la aplicación estricta de las medidas nacionales de control;
11. insta a los parlamentos a adoptar e implementar la legislación nacional que incorpore los dos instrumentos que brindan las orientaciones más específicas con respecto a las obligaciones de los Estados relativas a la prevención del uso impropio de las armas en cuestión: el Código de Conducta de las Naciones Unidas para los responsables de la aplicación de las leyes y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por parte de los responsables de la aplicación de las leyes;
12. recomienda a los parlamentos a trabajar para la armonización de las medidas nacionales de control de las armas pequeñas y ligeras sobre la base de normas comunes rigurosas, y que al mismo tiempo aseguren que las medidas nacionales de control aporten una respuesta adecuada a la realidad nacional y regional de cada Estado;
13. recomienda que los parlamentos intercambien entre ellos y con la UIP información sobre la legislación nacional de control de las armas pequeñas y ligeras, con el objetivo de mejorar la comprensión de los controles e identificar las buenas prácticas existentes, y que establezcan foros parlamentarios internacionales encargados de examinar las cuestiones relacionadas con las armas pequeñas y ligeras;
14. insta a los parlamentos a considerar la ratificación, si aún no lo han hecho, de los tratados multilaterales para el control de las armas pequeñas y ligeras que han firmado sus gobiernos, para incorporar sus disposiciones a la legislación nacional de manera oportuna y de acuerdo con los objetivos de dichos tratados, y a garantizar que éstos sean debidamente implementados;

15. demanda a los parlamentos a asegurar que las disposiciones del Instrumento Internacional, recientemente adoptado, para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, las armas ligeras y de pequeño calibre ilícitas, se implemente en su totalidad según la legislación nacional, y que las municiones para las armas pequeñas y ligeras sean reglamentadas por esta legislación nacional para localizar las armas ilícitas;
16. insta a los parlamentos a tipificar como delito, según la legislación nacional, la violación a los embargos de armas, que penalicen el apoyo logístico o financiero a dichas violaciones y, en caso de incumplimiento de los embargos de armas, que ponga en marcha el procedimiento específico prescrito en el marco de cada embargo en particular;
17. recomienda a los parlamentos, si diera lugar, a elaborar en concertación con los gobiernos, los planes de acción nacional sobre la prevención, la represión y la erradicación del tráfico ilícito de las armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, y a facilitar su implementación;
18. alienta a los parlamentos, cuando sea necesario, a establecer o fortalecer los procedimientos que les permitan examinar las prácticas y las políticas gubernamentales de control de las armas pequeñas y ligeras, para asegurar el respeto de los compromisos internacionales del país, y trabajar para lograr un alto grado de transparencia que permita que dicho examen sea posible;
19. demanda a los parlamentos a designar o crear, a nivel nacional, donde dicha instancia no exista todavía, una comisión parlamentaria encargada de entablar con el gobierno un diálogo permanente sobre las políticas y las prácticas nacionales de control en materia de armas pequeñas y ligeras;
20. alienta en este contexto a los parlamentos a que promuevan la presentación de informes por parte de los gobiernos ante los parlamentos nacionales, acerca de las transferencias de armas pequeñas y ligeras, con el objetivo de permitir un debate informado sobre si las prácticas gubernamentales se encuentran en conformidad con las políticas y la legislación establecidas;
21. recomienda a los parlamentos controlar la eficiencia y la efectividad de las medidas fiscales de sus gobiernos relacionadas con las políticas sobre las armas pequeñas y ligeras y, si fuera necesario, solicitar a sus gobiernos que proporcionen apoyo financiero y técnico a las iniciativas y fondos de investigación internacionales relacionados con dichas armas;

22. invita a las comisiones parlamentarias competentes a buscar un intercambio regular de opiniones e información con los gobiernos en un debate sobre las políticas y acciones gubernamentales, tanto a nivel nacional como multilateral, y a solicitar a sus gobiernos que incluyan a los parlamentarios en las delegaciones nacionales que asisten a las reuniones regionales e internacionales entre Estados sobre la lucha contra el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras;
23. alienta a los parlamentos que se encuentren en posición de hacerlo, a ofrecer asistencia a otros parlamentos que la solicitan, con el objetivo de desarrollar capacidades nacionales para entablar un diálogo sobre las armas pequeñas y ligeras con los gobiernos y examinar sus políticas y acciones, y a solicitar que la UIP compile una lista de los parlamentos que pueden proporcionar dicha asistencia en esta área a los parlamentos interesados;
24. invita a la UIP, en cooperación con sus socios pertinentes, a promover los programas de fortalecimiento de las capacidades que permitan a los parlamentos hacer contribuciones efectivas para la prevención y la lucha contra la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras;
25. recomienda a los parlamentos de los países involucrados en los programas de desarme, desmovilización, inserción y rehabilitación (DDRR) a alentar a sus gobiernos a otorgar prioridad a estos programas en mecanismos de tipo «armas a cambio de desarrollo» para incentivar a nivel local la entrega voluntaria de las armas pequeñas y ligeras ilegales;
26. recomienda a los parlamentos de los países que salen de un conflicto a alentar a sus gobiernos a garantizar que el proceso de reconstrucción se inscriba en un marco internacional de prevención de los conflictos y de consolidación de la paz;
27. alienta a los parlamentos a apoyar la participación y el rol activo de la mujer en los procesos de DDRR y en las actividades de consolidación de la paz, y resalta la necesidad de incorporar una perspectiva de género en las estrategias y actividades de DDRR y de consolidación de la paz;
28. alienta a los parlamentos a exigir a los gobiernos involucrados en programas de DDRR que presten particular atención a la situación particular de los niños soldados y a la rehabilitación y inserción de ex niños soldados a la vida civil, con el objetivo de evitar que dichos niños caigan en la delincuencia armada;

29. alienta a los parlamentos a instar a sus gobiernos a destruir públicamente siempre que sea posible, todas las armas pequeñas y ligeras ilícitas recuperadas por las autoridades nacionales en el contexto de los conflictos armados y delincuencia armada, incluyendo las armas pequeñas y ligeras recuperadas en el marco de los programas de DDRR, y a destruir estas armas de una manera segura, poco costosa y sin peligro para el medio ambiente;
30. demanda a los parlamentos a que intensifiquen la cooperación internacional para prevenir el tráfico internacional ilícito de armas y sus vínculos con el crimen organizado internacional, en particular, con el tráfico de drogas;
31. exhorta a los parlamentos de los países fabricantes de armas pequeñas y ligeras a desarrollar mecanismos efectivos que regulen su venta y distribución, tanto a nivel nacional como internacional, para prevenir su proliferación;
32. recomienda a los parlamentos que continúen y acentúen sus esfuerzos y trabajen junto a la sociedad civil, incluyendo las ONG, en la prevención del desencadenamiento de conflictos en las regiones y en los Estados propensos a las tensiones, y en la resolución de problemas sociales y económicos que apuntalan dichas tensiones y los conflictos armados, incluyendo los esfuerzos para combatir la pobreza, la exclusión social, el tráfico de seres humanos, las drogas y los recursos naturales, el crimen organizado, el terrorismo y el racismo;
33. exige en este contexto que los parlamentos adopten y apoyen las medidas nacionales adecuadas para limitar la demanda de armas pequeñas y ligeras y de armas de fuego en sus sociedades, y en particular, para erradicar la demanda de armas pequeñas y ligeras y de armas de fuego ilegales;
34. alienta a los parlamentos a desarrollar estrategias que apunten a construir una conciencia pública acerca de las consecuencias negativas de la adquisición ilícita de armas pequeñas y ligeras, incluyendo la propuesta de observar un día internacional al año en el que se publiciten dichas consecuencias y en el que se participe de programas relevantes con los medios de comunicación, en coordinación con el gobierno y la sociedad civil;
35. demanda a los parlamentos que promuevan el pleno respeto por parte de sus gobiernos de los compromisos contraídos a título de la

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas para garantizar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, medida que exige el desarme y la reducción de la violencia armada.

NOTAS

*La delegación de India expresó profundas reservas con respecto al texto de la resolución en su totalidad.

investigación orientados a facilitar una mayor conciencia y una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de los problemas relacionados con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y les presten apoyo.

IV. Seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos

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

- (a) Celebrar, a más tardar en 2006, una conferencia para examinar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción en la fecha y el lugar que se decidan en el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General;
- (b) Celebrar cada dos años una reunión de Estados para examinar la aplicación en los planos nacional, regional y mundial del Programa de Acción;
- (c) Realizar un estudio de las Naciones Unidas, con los recursos existentes, acerca de la viabilidad de elaborar un instrumento internacional que permita a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las armas pequeñas y ligeras ilícitas;
- (d) Estudiar nuevas medidas para aumentar la cooperación internacional a fin de prevenir, combatir y eliminar.

2. Finalmente, los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos:

- (a) Alentamos a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales y regionales competentes a que emprendan nuevas iniciativas con el fin de promover la aplicación del Programa de Acción;
- (b) Alentamos también todas las iniciativas encaminadas a movilizar recursos y pericia para promover la aplicación del Programa de Acción y proporcionar asistencia a los Estados para aplicarlo;
- (c) Alentamos, además, a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil a que participen, según proceda, en todos los aspectos de las actividades internacionales, regionales, subregionales y nacionales encaminadas a aplicar el presente Programa de Acción.

ANEXO 3: PROTOCOLO DE LA ONU SOBRE LAS ARMAS DE FUEGO

El *Protocolo de la ONU contra la Fabricación Ilegal y el Tráfico de Armas de Fuego, Sus Partes y Componentes y Municiones*, también conocido como el «Protocolo de Viena» o el «Protocolo de las Armas de Fuego», fue adoptado por la Asamblea General el 31 de mayo de 2001. El 25 de abril de 2005, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen anunció que se habían registrado las 40 ratificaciones necesarias para que este pudiera entrar en vigencia.

La puesta en vigencia del Protocolo de Armas de Fuego de la ONU es un importante paso hacia delante para una mayor regulación y responsabilidad del mercado de las armas pequeñas, aún así, se requiere bastante más para superar los desafíos legales como así también prácticos.

Los Estados que no han firmado o ratificado el Protocolo deberían hacerlo, para demostrar un amplio apoyo a sus principios y mejorar la armonía de reglas a nivel mundial. En www.iansa.org/un/firearms-protocol.htm se encuentra disponible una lista actualizada de las ratificaciones.

| Estados que ratificaron el Protocolo de las Armas de Fuego | Estados que firmaron el Protocolo de las Armas de Fuego | Estados que no han firmado ni ratificado el Protocolo |
|---|---|---|
| Argelia, Azerbaijón, Bélgica, Benin, Bielorrusia, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Chipre, Costa Rica, Croacia, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Granada, Guatemala, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Kenia, Lesotho, Letonia, Liberia, Lituania, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, México, | Alemania, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Brasil, Canadá, China, Comunidad Europea, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Grecia, India, Islandia, Italia, Japón, Líbano, Luxemburgo, Mónaco, Nauru, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República Dominicana, | Afganistán, Albania, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Armenia, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brunei Darussalam, Burundi, Bután, Camerún, Chad, Chile, Colombia, Comoros, Congo, Cuba, Djibouti, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, |

| Estados que ratificaron el Protocolo de las Armas de Fuego | Estados que firmaron el Protocolo de las Armas de Fuego | Estados que no han firmado ni ratificado el Protocolo |
|---|---|---|
| <p>Moldova, Montenegro, Nigeria, Noruega, Omán, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Rumania, Saint Kitts y Nevis, Serbia, Sudáfrica, Turkmenistán, Turquía, Uganda, Zambia</p> | <p>Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Suecia, Túnez</p> | <p>España, Estados Unidos de América, Egipto, Eritrea, Etiopía, Federación Rusa, Fiji, Filipinas, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irán , Iraq, Irlanda, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Jordania, Kazajistán, Kiribati, Kirguistán, Kuwait, Liechtenstein, Macedonia, Malasia, Maldivas, Malta, Marruecos, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Palau, Papua-Nueva Guinea, Paraguay, Qatar, República Árabe Siria, República Centroafricana, República Checa, República Democrática de Corea, Ruanda, Samoa, San Marino, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tanzania, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Tuvalu, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zimbabwe</p> |

ANEXO 4: UNA MUESTRA DE LAS RECIENTES INICIATIVAS PARA LA REDUCCIÓN DE ARMAS

| Actores y métodos | Gobiernos extranjeros | Gobiernos nacionales | Mantenimiento de la paz/cumplimiento (ONU, OTAN, ECOMOG*) | Organizaciones internacionales | ONGs |
|---|---|---|--|--|---|
| Desarme obligatorio | Sudáfrica (Mozambique) 1995–2003 Estados Unidos de América (Iraq) 2004–en curso | Mozambique 1995–2003 Camboya 1998–2001 Pakistán 2001–02 China 2001 | Bosnia y Herzegovina 1999–2003 Kosovo 1999 Macedonia 2001 | X | X |
| Desarme como parte de DDR | X | Angola 2002–03 | Sierra Leona 1998–2002 Liberia 2004–en curso Côte d'Ivoire 2004–en curso Afganistán 2003–en curso | Congo-Brazzaville 2000–02 (PNUD) | |
| Programas de recompra voluntaria de armas (pagos en efectivo) | Estados Unidos de América (Panamá) 1990 Estados Unidos de América (Iraq) 2004–en curso | Estados Unidos de América 1999 | Croacia (Eslovenia del Este) 1996–97 | | |
| Recolección voluntaria de armas (incentivos alternativos) | | Nicaragua 1991–93 Argentina 2000–01 | | Macedonia 2003 (PNUD) Níger 2001–02 (PNUD) | Mozambique 1995–en curso El Salvador 1996–99 |
| Armas para el desarrollo | | México 2001 Mozambique 1995–2002 | | Mali 1995–96 (PNUD) Albania 1999 (PNUD) Sierra Leona 2004 (PNUD) Camboya 2001–04 (UE) | Camboya 2001–04 |

| | | | | | |
|--|--|---|--|---|---|
| Amnistías (Algunas veces un componente de programas en las otras categorías/ usualmente ofrecen efectivo u otros incentivos seguidos por medidas obligatorias) | Estados Unidos de América (Irak) 2004–en curso Sudáfrica 2001 Sudáfrica asistencia Mozambique 1995–2003 | Estados Unidos de América 1968 RU 1996–97 Australia 1996–98 Islas Salomón 2000–02 Tailandia 2003 Brasil 2004 | Bosnia y Herzegovina 1998–2003 | Bosnia y Herzegovina 2003 (PNUD) | Brasil (participación de las ONGs en campaña gubernamental) 2004–en curso |
| Programas de destrucción (Armas recolectadas, confiscadas, excedente) | X | Mozambique 1995–2002 Sudáfrica 1999–en curso Lesotho 2001 Senegal 2003 Camboya (con el apoyo de la Unión Europea desde el 2000) 1999–2004 | Nicaragua/ Honduras 1990 Bosnia y Herzegovina 1998–2004 Kosovo 2000–en curso | Serbia y Montenegro 2003 Paraguay 2003 | X |
| Ceremonias públicas de destrucción | | Brasil 2001 Venezuela 2004 Camboya (con el apoyo de la Unión Europea desde el 2000) 1999–2004 | | Mali 1996 Niger 2002 Kenia 2003 | Brasil 2001 Filipinas 2004 |

NOTAS

* Grupo de Monitoreo del Cese de Fuego de ECOWAS

ANEXO 5: INSTRUMENTOS CLAVE

| Instrumento | Observaciones |
|--|---|
| Regulación de armas de fuego en manos civiles | |
| Nivel mundial | |
| El estándar de «diligencia conveniente» (responsabilidad de los Estados de actuar con el objeto de prevenir y sancionar las violaciones contra los derechos humanos cometidas por personas privadas) | Principio apoyado por varios organismos regionales de derechos humanos, incluyendo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Europea de Derechos Humanos. |
| Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR), 1948 | Artículo 3 «Todos tienen derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona». |
| Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), 1976 | Artículo 6 «Todo ser humano tiene el derecho intrínseco a la vida». Este derecho debe estar protegido por la ley. A nadie se le debe privar de la vida de manera arbitraria». |
| «La fabricación, el uso y el control de las armas de fuego», Resolución de la Asamblea General de Interpol, 1997 | Describe recomendaciones incluyendo la adopción de registros efectivos y sistemas de marcación y rastreo, y alienta a los países miembros a que «adopten una legislación y una reglamentación relacionada con el uso de armas de fuego por parte de civiles». |
| Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal, proyecto de resolución, 1997 | Enfatizó la importancia de la responsabilidad estatal para una regulación efectiva de la posesión civil de armas de fuego, incluyendo el otorgamiento de licencia a propietarios de armas de fuego, almacenamiento seguro y sanciones apropiadas por posesión ilegal. Apoyado por 33 Estados. |
| Declaraciones de derechos y responsabilidades de los individuos, grupos y | Artículo 2(1): «Cada Estado tiene la responsabilidad y la tarea principal de pro- |

| | |
|--|--|
| <p>órganos de la sociedad para promover y proteger las libertades fundamentales y los derechos humanos universalmente reconocidos. (conocido como la Declaración de los defensores de los derechos humanos)</p> | <p>teger, promover e implementar todos los derechos humanos y libertades fundamentales.» Artículo 2(2): «Cada Estado adoptará las medidas legislativas, administrativas y otras que sean necesarias para garantizar que los derechos y las libertades mencionados en la presente declaración sean efectivamente garantizados.</p> |
| <p>Protocolo de la ONU contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones (conocido como el «Protocolo de las armas de fuego o Protocolo de Viena») como complemento de la Convención de la ONU de 2001 contra el delito organizado transnacional.</p> | <p>Establece que las armas deben ser marcadas en el punto de fabricación, importación y transferencia desde el gobierno a manos privadas.</p> |
| <p>La Agenda 2003 para la acción humanitaria, adoptada en la 28ª Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja</p> | <p>Exige controles más fuertes sobre armas y municiones. Los Estados deben «mejorar de manera urgente los esfuerzos para prevenir la disponibilidad no controlada y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras» (Acción 2.3.2)</p> |

Nivel regional

| | |
|--|---|
| <p>Acción Conjunta de la Unión Europea sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 1998 (reformada en 2002)</p> | <p>Compromete a la Unión Europea a llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de la legislación nacional restrictiva para las armas pequeñas, incluyendo sanciones penales y control administrativo efectivo (Artículo 3)</p> |
| <p>La Declaración de Bamako sobre una posición común africana sobre la proliferación, circulación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, 2000</p> | <p>Recomienda que los Estados Miembros penalicen en su legislación nacional la posesión ilegal y el uso de armas pequeñas y ligeras.</p> |
| <p>Marco legal para un enfoque común hacia el control de las armas en la región del Pacífico (Marco de los principios Nadi), 2000</p> | <p>Recomienda que la posesión y uso de las armas de fuego y municiones se controle estrictamente, incluyendo el otorgamiento de licencias y registros.</p> |
| <p>Protocolo de control de armas de fuego, municiones y demás material relacionado en la Región de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), 2001</p> | <p>Ambos documentos—prácticamente idénticos—contemplan la prohibición total de la posesión civil y el uso de todas las armas pequeñas, rifles automáticos y semiautomáticos y ametralla-</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África, 2004</p> | <p>doras; el registro y el otorgamiento de licencias, cláusulas sobre almacenamiento seguro y una cláusula para asegurar la obligación de dar cuenta y el control efectivo de las armas pequeñas en manos de empresas privadas de vigilancia.</p> |
| <p>Plan Andino para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, 2003</p> | <p>Recomienda la adopción, tan pronto como sea posible, de medidas legislativas para penalizar la posesión ilegal y el uso de armas pequeñas y ligeras.</p> |

Detener el flujo de las armas pequeñas – asuntos de control

Nivel mundial

| | |
|---|--|
| <p>Carta de las Naciones Unidas</p> | <p>Bajo el Capítulo VII, si el Consejo de Seguridad determina la existencia de amenaza a la paz o una violación de la paz, puede decidir imponer un embargo de armas obligatorio por ley.</p> |
| <p>Cuatro Convenciones de Ginebra de 1949</p> | <p>El Artículo 1 común estipula la obligación consuetudinaria de los Estados, no sólo de respetar las normas del derecho internacional humanitario (DIH), sino también de asegurar su respeto. Esto puede inhibir las transferencias de armas a un Estado que viole el DIH.</p> |
| <p>Artículos sobre la responsabilidad de los Estados ante hechos internacionalmente ilícitos, 2001</p> | <p>Prohíbe la ayuda y asistencia a los Estados que violen el derecho internacional.</p> |
| <p>Protocolo de la ONU contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones como complemento de la Convención de la ONU de 2001 contra el crimen organizado transnacional. (Protocolo de las armas de fuego o Protocolo de Viena)</p> | <p>Penaliza el tráfico ilícito de armas de fuego, estipula que las transferencias legales de armas requieren acuerdos entre los gobiernos involucrados y que las armas deben marcarse en el momento de la fabricación, importación y transferencia del gobierno a manos privadas. También apoya la regulación de la comercialización de armas.</p> |
| <p>La Agenda 2003 para la acción humanitaria, adoptada en la 28ª Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja</p> | <p>Exige que el DIH sea uno de los criterios fundamentales sobre los cuales se evalúan las decisiones de transferencia de armas (Acción 2.3.1) y que existan controles más estrictos sobre armas y municiones (Acción 2.3.2).</p> |

Nivel regional

| | |
|--|--|
| <p>Acuerdo Wassenaar sobre controles de exportación para armas convencionales y bienes y tecnologías de uso doble, 1996.</p> | <p>Mecanismo de intercambios de información y control de exportación para promover la transferencia y una mayor responsabilidad en transferencias de armas convencionales.</p> |
| <p>Convención Interamericana contra la fabricación ilícita y el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, 1997 (Convención de la OEA)</p> | <p>Describe las medidas para mejorar el control y el monitoreo de la fabricación legal y de las transferencias de armas de fuego (por ejemplo, marcación, mantenimiento de registros, sistemas de licencia estrictos) y para mejorar el intercambio de información entre los Estados en relación con el tráfico ilícito de armas de fuego.</p> |
| <p>Declaración de la Asociación de las Naciones Unidas del Sudeste Asiático (ASEAN) sobre el crimen transnacional, 1997</p> | <p>Marco para la cooperación regional sobre el crimen transnacional, incluyendo el tráfico de armas pequeñas.</p> |
| <p>Regulaciones de la OEA para el control del movimiento internacional de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, 1998</p> | <p>Documento no obligatorio por ley, diseñado para asistir en la implementación de la Convención de la OEA, que describe un conjunto de medidas y procedimientos prácticos.</p> |
| <p>Código de Conducta de la Unión Europea sobre exportaciones de armas, 1998</p> | <p>Establece el criterio y las cláusulas operacionales que deberían guiar el otorgamiento de licencias de exportación convencionales, incluyendo los derechos humanos y los criterios del DIH.</p> |
| <p>Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Mecanismo conjunto, 1998</p> | <p>Mecanismo para compartir la información sobre individuos y organizaciones involucradas en el tráfico de armas de fuego y materiales relacionados.</p> |
| <p>Moratoria del ECOWAS sobre la importación, exportación y fabricación de armas pequeñas y ligeras, 1998</p> | <p>La primera moratoria regional sobre armas pequeñas. Fue completada en 1999 por el Programa de coordinación y asistencia para la seguridad y el desarrollo (PCASED por sus siglas en inglés) y el Código de Conducta para la implementación de la moratoria sobre la importación, exportación y fabricación de armas pequeñas y ligeras.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Plan de Acción ASEAN para combatir el crimen transnacional, 1999</p> | <p>Describe una estrategia regional obligatoria para prevenir, controlar y neutralizar el crimen transnacional.</p> |
| <p>La Declaración de Bamako sobre una posición común africana sobre la proliferación, circulación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, 2000</p> | <p>Posición común preparada por la Unión Africana para la Conferencia de la ONU 2001 sobre armas pequeñas.</p> |
| <p>Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras, 2000</p> | <p>Documento no obligatorio legalmente que incluye medidas para controlar la exportación, la importación y el tráfico, que identifica criterios para guiar las exportaciones de armas y exigir regulaciones sobre la comercialización.</p> |
| <p>Plan de implementación regional del pacto de estabilidad que combate la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el sureste de Europa, 2001</p> | <p>Presenta una «guía» para mejorar la cooperación regional y combatir así la inestabilidad relacionada con las armas pequeñas en el sudeste de Europa mediante el intercambio de información y el establecimiento de estándares locales sobre una variedad de estrategias, incluyendo la prevención del tráfico ilícito, la reducción de las armas pequeñas, el manejo de las armas en el sector de la seguridad, la transparencia y la educación pública.</p> |
| <p>Programa de trabajo de ASEAN sobre el terrorismo para implementar el Plan de acción ASEAN para combatir el crimen transnacional, 2002</p> | <p>Incluye cláusulas sobre intercambio de información, armonización del sistema de marcación de municiones, de las armas y sus componentes; inteligencia fronteriza y aduanera y cooperación.</p> |
| <p>Pautas de buenas prácticas de Wassenaar para la exportación de armas pequeñas y ligeras, 2002</p> | <p>Establece criterios para la exportación de armas pequeñas, incluyendo el respeto del país receptor hacia los derechos humanos y el DIH.</p> |
| <p>Posición común de la Unión Europea sobre el control de la comercialización de armas, 2003</p> | <p>Establece los controles de comercialización que los Estados de la Unión Europea deben adoptar para evitar la circunnavegación de los embargos de armas y las leyes de exportación. Los controles incluyen el establecimiento de un marco legal claro, requisitos de licencias de comercialización y mantenimiento de registros, el registro y la autorización, el intercambio de información y el cumplimiento de los mismos.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Regulaciones de la OEA para el control del movimiento internacional de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, 2003</p> | <p>Establece que la autoridad nacional debe hacerse responsable de registrar y otorgar licencias a los agentes de armas y establece criterios para otorgar dichas licencias.</p> |
| <p>Elementos del Acuerdo Wassenaar para el control de la exportación de los sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS), 2003</p> | <p>Acuerdo celebrado entre los Estados participantes de Wassenaar para aplicar controles nacionales estrictos a la exportación de MANPADS. Los Estados acuerdan no usar agentes para la venta de MANPADS y considerar la posibilidad de desvíos o transferencias no autorizadas, el nivel de seguridad de la reserva del Estado receptor y otros criterios anteriores a la venta.</p> |
| <p>Elementos de Wassenaar para una legislación efectiva sobre la comercialización de armas, 2003</p> | <p>Los Estados «acuerdan controlar de manera estricta las actividades de quienes se involucran en la comercialización de armas convencionales» inclusive mediante el otorgamiento de licencias a corredores y transacciones.</p> |
| <p>Principios OSCE sobre el control de comercialización de armas pequeñas y ligeras, 2004</p> | <p>Dispone un conjunto de principios básicos para establecer los fundamentos del control de la comercialización de armas, basándose significativamente en la posición común de la Unión Europea sobre el control de la comercialización de armas (Consulte más arriba).</p> |
| <p>Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África, 2004</p> | <p>Establece la regulación de la comercialización e incluye una definición de los corredores y la comercialización.</p> |

Acabar con el estancamiento: Armas y grupos armados

Nivel mundial

| | |
|--|---|
| <p>Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949</p> | <p>El Artículo 3 común establece los estándares mínimos a respetar en el caso de conflictos armados «que no sean de carácter internacional».</p> |
| <p>Convención sobre la prevención y el castigo a los crímenes de genocidio, 1951</p> | <p>Establece el castigo para el crimen de genocidio cometido, ya sea por «gobernantes constitucionalmente responsables, funcionarios públicos o individuos privados».</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Protocolo adicional a las Convenciones de Ginebra y en relación con la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), 1979</p> | <p>Somete a grupos armados a algunos principios básicos del DIH.</p> |
| <p>Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 2002</p> | <p>Otorga a la Corte jurisdicción para el procesamiento de violaciones graves al DIH en el caso de conflictos armados prolongados entre autoridades gubernamentales y grupos armados o entre dichos grupos (artículo 2f)</p> |
| <p>La Agenda 2003 para la acción humanitaria, adoptada en la 28ª Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja</p> | <p>Exige el impulso de capacitación en DIH y leyes de derecho humanitario para grupos armados organizados, cuando sea apropiado (Acción 2.3.3)</p> |

Nivel regional

| | |
|---|--|
| <p>Acción Conjunta de la Unión Europea sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 1998 (reformada en 2002)</p> | <p>Establece que la Unión Europea deberá «apuntar a lograr un consenso» sobre un compromiso de los países exportadores para suministrar armas pequeñas sólo a los gobiernos (ya sea de manera directa o a través de entidades debidamente autorizadas para adquirir armas en su nombre). En 2002 la Acción conjunta fue reformada para incluir municiones.</p> |
|---|--|

Motivaciones y medios: Abordando la demanda de armas pequeñas

| | |
|---|--|
| <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948</p> | <p>Artículo 28 «Todas las personas tienen derecho a gozar de un orden social e internacional en el cual se cumplan plenamente los derechos y libertades establecidas en esta declaración».</p> |
| <p>Los objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2000</p> | <p>Los objetivos de desarrollo establecidos para el 2015 en las áreas de la pobreza, el hambre, la educación, la igualdad de género, la mortalidad infantil y la salud materna, el VIH/SIDA y otras enfermedades, un medio ambiente sustentable y la cooperación para el desarrollo.</p> |
| <p>La Agenda 2003 para la acción humanitaria, adoptada en la 28ª Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja</p> | <p>Exige a los Estados esforzarse para reducir la demanda de armas mediante el fomento de una cultura de tolerancia y el establecimiento de programas de educación o iniciativas similares entre la población civil (Acción 2.3.4)</p> |

Nivel regional

| | |
|--|---|
| Acción Conjunta de la Unión Europea sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 1998 (reformada en 2002) | Incluye el compromiso de desafiar y revertir las «culturas de violencias» mediante el aumento de la participación pública a través de la educación pública y los programas de toma de conciencia. (Artículo 3g) |
|--|---|

Mujeres, hombres y violencia armada: Opciones de acción**Nivel mundial**

| | |
|---|--|
| Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), 1979 | Define qué constituye discriminación contra las mujeres y presenta un programa de acción nacional para terminar con dicha discriminación. |
| Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 | Reconoce la tarea de los Estados para proteger al niño de todas las formas de violencia, lesión o abuso mental o físico (art. 19), insta a respetar las normas del derecho humanitario internacional respecto del niño (art. 38) y la promoción de la recuperación y reintegro de los niños afectados por conflictos armados (art. 39), sin discriminación en base al sexo (art. 2). |
| Plataforma de Beijing para la Acción 1995 | Surge de la Cuarta Conferencia Mundial de la ONU sobre la mujer y contiene un capítulo que trata específicamente sobre las mujeres y los conflictos armados |
| Declaración de Windhoek: Plan de acción de Namibia sobre la transversalización de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz, 2000 | Invita a las mujeres a que participen en todos los niveles y aspectos de los procesos de paz, incluyendo el mantenimiento de la paz, la reconciliación y la consolidación de la paz. |
| Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, octubre de 2000 | Un documento histórico sobre los derechos y roles de las mujeres en los procesos de construcción de la paz, incluyendo la resolución de conflictos y los procesos de paz, y los programas de desarme, desmovilización y reinserción. |
| Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 2002 | Incluye en su definición de crímenes de guerra «la perpetración de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, como se define en |

| | |
|--|---|
| | el artículo 7, párrafo 2(f), la esterilización forzada, o cualquier otra forma de violencia sexual, los cuales constituyen también un incumplimiento grave de las Convenciones de Ginebra». |
| Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1612 sobre niños soldados, julio de 2005 | Establece un mecanismo de monitoreo e informe sobre el uso de niños soldados así como también un grupo de trabajo al que informará el mecanismo |

Nivel regional

| | |
|---|--|
| Plan de Acción de Género de la OSCE, 2001 | Se enfoca en la transversalidad de géneros; la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y el poder de tomar decisiones, así como también en la prevención y la lucha contra la violencia basada en el género. |
|---|--|

Considerando las necesidades de los sobrevivientes a la violencia armada

Nivel mundial

| | |
|--|--|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 | Artículo 25(1): Todos tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismos y de sus familias, incluyendo: la atención médica y los servicios sociales necesarios y el derecho a la seguridad en el caso de . . . discapacidad . . . u otra falta de sustento en circunstancias fuera de su alcance». |
| Pacto Internacional sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, 1976 | Artículo 12(1): «Los Estados Miembros del presente Convenio reconocen el derecho de todos los individuos de gozar de los niveles más altos alcanzables de salud física y mental». |
| Proceso de la Convención de Discapacidad de la ONU | En diciembre de 2001 la Asamblea General adoptó la resolución 56/168 en la que se decidió el establecimiento de un comité ad hoc para considerar las propuestas para una convención. |

Nivel regional

| | |
|--|---|
| Acción Conjunta de la Unión Europea sobre Armas Pequeñas y Ligeras, 1998 (reformada en 2002) | Promueve el financiamiento de la Unión Europea de los programas de asistencia a las víctimas (Artículo 6.1) |
|--|---|

Sacar de circulación las armas

Nivel regional

| | |
|--|---|
| Acción conjunta de la Unión Europea sobre armas pequeñas, 1998 | Invita a los miembros de la Unión Europea a promover la recolección de armas excedentes, su almacenamiento seguro y su destrucción efectiva. (Artículo 4c) También contempla la asistencia técnica y financiera a los países afectados. |
| La Declaración de Bamako sobre una posición común africana sobre la proliferación, circulación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, 2000 | Recomienda a los Estados Miembros desarrollar programas para la recolección de armas, así como también para la destrucción de las reservas excedentes. |
| Documento de la OSCE sobre armas pequeñas y ligeras, 2000 | Incluye cláusulas sobre manejo, recolección y destrucción del excedente de armas pequeñas. |
| La Guía OSCE de buenas prácticas sobre las armas pequeñas en procesos de desarme, desmovilización y reinserción, 2003 | Guía de referencia que provee los principios generales para los procesos aplicables al DDR, especialmente el desarme y el control sobre las armas pequeñas en procesos de DDR. |

Autoridad del sector de la justicia y la seguridad

Nivel mundial

| | |
|--|---|
| Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, 1948 | Artículo 3 «Todos tienen derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona». Artículo 8 «Todos tienen derecho a acceder a una solución efectiva por parte de los tribunales nacionales competentes en actos que violan los derechos fundamentales otorgados a ellos por la constitución o por ley». Consulte también los artículos 9; 10; 11; 28. |
| Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 1976 | Artículo 6(1): «Todo ser humano tiene el derecho intrínseco a la vida». Este derecho debe estar protegido por ley. A nadie se le debe privar de la vida de manera arbitraria. Artículo 9(1): «Todos tienen derecho a la libertad y a la seguridad de la persona». Nadie estará sujeto a arrestos o deten- |

| | |
|---|---|
| | <p>ciones arbitrarias. A nadie se le podrá negar la libertad excepto bajo ciertos fundamentos y de acuerdo con ciertos procedimientos establecidos por ley». Consulte también los artículos 14; 15; 16.</p> |
| <p>Código de Conducta para los responsables de hacer cumplir las leyes, 1979</p> | <p>Responsabiliza a las actividades de cumplimiento de la ley por los principios de los derechos humanos y requiere el uso de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y según se requiera para la realización de una tarea.</p> |
| <p>Principios básicos sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios de cumplimiento de la ley, 1990</p> | <p>Establece las pautas de cumplimiento de la ley para el uso de armas, incluyendo bajo qué circunstancias deben dispararse las armas (sólo cuando los medios no violentos no sean efectivos o no prometan alcanzar el resultado deseado). Promueve los principios de «proporcionalidad» en el uso de las respuestas armadas.</p> |
| <p>La Agenda 2003 para la acción humanitaria, adoptada en la 28ª Conferencia Internacional sobre la Cruz Roja y la Medialuna Roja</p> | <p>Solicita a los Estados asegurar que las fuerzas armadas, policiales y de seguridad reciban capacitación sistemática en el DIH y en la ley de derechos humanos, en especial, respecto del uso responsable de las armas. (Acción 2.3.3)</p> |

Nivel regional

| | |
|--|---|
| <p>Acción Conjunta de la Unión Europea sobre las Armas Pequeñas y Ligeras, 1998 (reformada en 2002)</p> | <p>Promueve el financiamiento por parte de la Unión Europea de la reforma al sector de la seguridad (Artículo 6.1)</p> |
| <p>Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África, 2004</p> | <p>Establece medidas apropiadas y efectivas para la cooperación entre las agencias de cumplimiento de la ley para refrenar la corrupción asociada con la fabricación ilícita, el tráfico, la posesión ilícita y el uso de armas pequeñas y ligeras.</p> |

ANEXO 6: ¿TEMAS PARA REFLEXIONAR? INDICADORES DE LA SEGURIDAD HUMANA

Desde hace tiempo es necesario crear un conjunto sólido de *indicadores de la seguridad humana* para uso de los gobiernos, las fundaciones benéficas, las ONG, las organizaciones regionales e internacionales y otros, tanto para la evaluación como para la programación ajustada. Existe desde hace algún tiempo la materia prima para una tipología de indicadores, especialmente debido a que el cuerpo de información cuantitativa y cualitativa sobre violencia armada ha crecido de manera constante y se ha profundizado en los últimos años.

El Centro para el Diálogo Humanitario ofrece más abajo una tipología modelo de los indicadores de la seguridad humana basada en las investigaciones existentes y en la experiencia, así como también en aportes de muchos otros contribuyentes a este volumen.¹ No pretende ser definitivo ni global; los indicadores son flexibles y deberían adaptarse y ajustarse para usarlos en una variedad de escenarios específicos. Además, los indicadores simples rara vez miden correctamente un efecto. La creación de un conjunto de medidas, cada una con limitaciones diferentes, provee una mayor confianza en los resultados. Si se los utiliza de manera rutinaria y sistemática, los indicadores personalizados incrementarán en gran medida nuestra comprensión de la violencia armada, el uso indebido de las armas pequeñas y sus múltiples impactos, al tiempo que mejorarán nuestra comprensión de lo que «funciona y lo que no» al combatir estos problemas.

Un uso particularmente importante de dicha tipología de indicadores sería emprender un esfuerzo de monitoreo continuo de progreso global para terminar con la violencia armada, inspirado por iniciativas tales como el Monitor de Minas Terrestres. Dicha evaluación de la actuación de los Estados ya ha sido iniciada por IANSA y la ONG en colaboración con *Biting the Bullet*, la cual realizó un informe para el proceso de la ONU sobre armas ligeras, *Implementing the Programme of Action: Action by States and Civil Society*. Estos informes, a los que se hace referencia como el «Libro Rojo», incluyen tablas para cada región y Estado sobre si los Estados han implementado o no (S/N) medidas tales como las leyes y procedimientos

en vías de desarrollo sobre la producción, la exportación, la importación y el transporte, mejorando el manejo de las reservas, destruyendo el excedente de armas, etc. Los autores usaron respuestas de las encuestas distribuidas a las ONG como también la información de archivos. Este esfuerzo fue el primer paso útil, pero no brinda una evaluación sistemática de la magnitud y del alcance de los problemas enfrentados por cada país en base a una amplia gama de indicadores.

INDICADORES DE LA SEGURIDAD HUMANA PARA LA DISPONIBILIDAD Y EL USO INDEBIDO DE LAS ARMAS PEQUEÑAS

| Impacto directo | Otros efectos |
|---|--|
| Impactos en la salud pública | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Gastos hospitalarios por el tratamiento de las lesiones causadas por las armas de fuego | <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del presupuesto hospitalario destinado a la atención médica y a la prevención de enfermedades |
| <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad relacionada con las armas de fuego (homicidio, suicidio y disparos no intencionales) | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Gastos de atención médica o seguro médico a causa del aumento de las lesiones de armas de fuego o tasas de mortalidad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Trauma psicológico y psicosocial relacionado con la violencia armada | |
| Experiencias subjetivas de la seguridad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones relativas a la seguridad y al peligro | <ul style="list-style-type: none"> • Auto restricción de movimiento: áreas públicas «no go» (prohibidas) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Niveles de temor asociados a ciertos actores armados | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Falta de confianza en la capacidad del sector de la seguridad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad percibida de poseer un arma para auto protección | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones de la disponibilidad de armas en la comunidad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Números reales de armas en la comunidad | |

| Violencia contra los niños | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad y lesiones relacionadas directamente con la guerra en niños discriminados por género. | <ul style="list-style-type: none"> Tasas de asistencia escolar |
| <ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad y lesiones provocadas por armas de fuego de manera no intencional en niños discriminados por género | |
| <ul style="list-style-type: none"> Incidencia del trauma psicosocial y psicológico asociado con la violencia armada | |
| <ul style="list-style-type: none"> Presencia de niños en las fuerzas de combate discriminados por género | |
| Violencia contra y entre hombres y mujeres | |
| <ul style="list-style-type: none"> Predominio de uso de armas de fuego en delitos sexuales contra mujeres | <ul style="list-style-type: none"> Marginalización/impactos socioculturales/desgaste de las costumbres sociales |
| <ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad en hombres jóvenes (16—25) provocada por la violencia armada | |
| <ul style="list-style-type: none"> Incidentes de violencia doméstica que involucran armas de fuego | |
| <ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad y de lesiones relacionadas con armas, discriminada por género | |
| <ul style="list-style-type: none"> Trauma psicosocial y psicológico asociado con la violencia armada, incluyendo amenazas y «empuñadura» de armas, particularmente sufridas por mujeres y niñas | |
| <ul style="list-style-type: none"> Costumbres sociales que valoran el uso de las armas, la violencia y la masculinidad violenta | |
| Impactos en la asistencia humanitaria y al desarrollo | |
| <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de la población fuera de alcance | <ul style="list-style-type: none"> Rendimiento del personal |
| <ul style="list-style-type: none"> Evacuaciones debido a amenazas a la seguridad | |

LAS PIEZAS PERDIDAS DEL PUZZLE

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Número de operaciones suspendidas debido a la violencia armada | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad y lesiones entre trabajadores relacionadas con las armas | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Robos a mano armada, violaciones u otros delitos que involucran armas de fuego | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Trauma psicológico vinculado a la violencia armada | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones de la seguridad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones de la disponibilidad de armas en la comunidad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Número real de armas en la comunidad | |
| Impactos de la economía y la inversión | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida económica proveniente de la discapacidad relacionada con las armas de fuego | <ul style="list-style-type: none"> • Niveles de inversión directa extranjera |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Reducción/aumento en las actividades económicas locales |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Actividades agrícolas, producción de recursos naturales |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de la disminución/incremento del turismo |
| Costos de oportunidad de programas de ayuda y de desarrollo | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones del valor de los proyectos | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Implementación del programa bloqueada | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Inversión perdida | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Costos de seguridad | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Costos de transporte en caso de que las rutas sean desviadas o el transporte aéreo sea más seguro | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Costo de monitoreo y evaluación | |

| Refugiados y desplazados internos | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Incidencia de muertes, lesiones y discapacidades relacionadas con las armas de fuego entre personas desplazadas | <ul style="list-style-type: none"> • Número de refugiados/desplazados internos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Intimidación armada y asalto entre personas desplazadas | <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad infantil entre las poblaciones desplazadas y reubicadas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Violencia sexual armada contra mujeres denunciada u observada | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de las poblaciones desplazadas a recibir ayuda alimentaria, etc. debido a la situación de inseguridad. | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Campamentos considerados como zonas de tráfico de armas | |

Fuente: Esta tipología fue desarrollada por Cate Buchanan y Mireille Widmer del Centro para el Diálogo Humanitario y elaborada en base a un marco inicial presentado en el Anuario sobre armas pequeñas 2002 p.159, y Muggah, Robert y Eric Berman (2001), *Humanitarianism Under Threat: The Human Security Impacts of Small Arms and Light Weapons*, Anuario sobre armas pequeñas, Ginebra, p. 7; además de los aportes de numerosos contribuyentes a esta publicación. Fue elaborada en base a una versión previa, la cual apareció por primera vez en el Centro para el Diálogo Humanitario (2004) *Putting Guns in Their Place: A resource pack for two years of action by humanitarian agencies*.

NOTAS

Reconocimiento al Dr. Edgard Laurance, del Instituto de Estudios Internacionales de Monterey (EE.UU.), quien compartió su trabajo sobre este tema.

ANEXO 7: AGENCIAS NACIONALES DE COORDINACIÓN DE ARMAS PEQUEÑAS¹

La propagación y el uso indebido de las armas de fuego es un problema que no se puede resolver a través del esfuerzo de los departamentos gubernamentales, agencias de cumplimiento de la ley o grupos de la sociedad civil que trabajan por su cuenta. La prevención de la violencia armada a nivel nacional requiere la cooperación y la coordinación entre todos aquellos afectados por el problema o responsables de afrontar el asunto.

El PoA solicita a los gobiernos «*[Establecer, o designar según corresponda, las agencias de coordinación nacional o cuerpos e infraestructura institucional responsables de la orientación de las políticas, la investigación y el monitoreo de los esfuerzos para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos los aspectos]*». Un número de Estados ha implementado este compromiso a través de varios convenios, que van desde acuerdos relativamente informales que confían en las fuentes existentes del departamento pertinente, hasta el Punto Focal Nacional (NFP) más formal, para el establecimiento de Comisiones Nacionales de armas pequeñas, que implican la creación de un nuevo cuerpo con recursos adicionales.²

Las Comisiones nacionales emprenden varias actividades, desde la coordinación de las políticas básicas entre los departamentos gubernamentales responsables de la acción de las armas pequeñas, hasta el desarrollo de los Planes de Acción Nacional (NAP) en base a una evaluación general o del «trazado» del problema de las armas pequeñas. En Sri Lanka, por ejemplo, una de las principales tareas de la Comisión Nacional es coordinar el desarrollo y la implementación de una estrategia nacional sobre armas pequeñas en Sri Lanka. Esto implicó conducir una encuesta piloto sobre las armas pequeñas y la seguridad de la comunidad en el distrito de Hambanthota, al sur de Sri Lanka, con miras a construir la experiencia para planificar y conducir una encuesta nacional. En Croacia, la Comisión nacional de armas y municiones es responsable de coordinar y dirigir las actividades relacionadas con armas y municiones y de preparar una estrategia nacional para el control de las armas pequeñas y ligeras. La Comisión consiste en representantes de todos los ministerios importantes que tienen un rol en el control de las armas pequeñas y ligeras.

Las Comisiones nacionales también pueden ser responsables de supervisar y revisar la legislación para el control de las armas. En Brasil, la Comisión Nacional para el desarme ayudó a desarrollar un proyecto de ley del desarme que incluye disposiciones respecto de una recolección nacional de armas y una campaña de destrucción, leyes y artículos sobre portación de armas, la marcación de municiones policiales y militares y un referéndum nacional de octubre de 2005 sobre la venta de armas de fuego a civiles. Asimismo, una de las prioridades de la Comisión Nacional de armas pequeñas y livianas en Mozambique es revisar la legislación nacional sobre armas de fuego. También está en proceso de lanzar una encuesta nacional sobre armas pequeñas que será la base de un plan de acción nacional sobre armas pequeñas.

Otro rol importante de las Comisiones nacionales es aumentar la conciencia pública. En Senegal, la Comisión Nacional está iniciando proyectos educativos que brindan información a la población acerca de los riesgos que causa la proliferación de las armas pequeñas. Se organizaron talleres de capacitación y campañas de toma de conciencia en conjunto con grupos de la sociedad civil. Además, las Comisiones Nacionales de varios países, Togo y Sri Lanka inclusive, organizaron la destrucción pública de armas de fuego en el Día Internacional para la Destrucción de las Armas en el año 2004.

Dada la naturaleza multidimensional del tema de la violencia relacionada con las armas de fuego, las Comisiones nacionales deben incluir un amplio espectro de miembros, desde los ministerios gubernamentales hasta las agencias de cumplimiento de la ley, los parlamentarios y la sociedad civil.

La participación de algunos ministerios siempre es importante, incluso, por ejemplo, en Asuntos Internos, Justicia, Defensa, Asuntos Externos, Asuntos de la Mujer, Policía y Aduanas, y lo que es más importante, el Ministerio de Salud. El último parece ser consistentemente omitido a pesar del aumento de la toma de conciencia de las implicancias de la salud pública de la proliferación y el mal uso de las armas pequeñas. Canadá y Nicaragua son excepciones destacadas a este respecto. Una membresía amplia también garantizará consistencia e integración de planes de control de las armas e iniciativas en estrategias de seguridad nacional y estructuras de reducción de la pobreza nacional, que pueden ocurrir en forma paralela.

La naturaleza del ministerio gubernamental que lidera o es sede de la agencia nacional de coordinación puede tener un impacto material en el enfoque y en la efectividad de la agencia, y puede determinar el enfoque o «agenda» de la agencia. En Senegal, por ejemplo, la Comisión Nacional está liderada por una Secretaría permanente, que está ubicada en el Ministerio

de las Fuerzas Armadas. Asimismo, el mandato de la Comisión indica que su preocupación principal es tratar las implicancias de la seguridad de las armas pequeñas ilícitas. Los gobiernos deben asegurar que las inquietudes y las prioridades de los ministerios en particular no afecten de manera excesiva el enfoque o las operaciones del organismo.

Un rol particular de los parlamentarios será asegurar que las reformas tratadas por la Comisión Nacional sean debidamente comunicadas al Parlamento, especialmente en el caso de las reformas legislativas. También es importante involucrar a grupos de la sociedad civil, inclusive no sólo a las ONG y a los académicos, sino también a los profesionales de la salud y a los sobrevivientes de la violencia armada, por ejemplo. La sociedad civil puede ayudar a conectar los problemas locales de la seguridad de la comunidad con la creación de las políticas nacionales y son un recurso importante en el desarrollo de las campañas y las iniciativas de toma de conciencia.

Una vez establecidas las Comisiones Nacionales, deben contar con los recursos adecuados. Esto implica un alto nivel de apoyo político, así como también los recursos técnicos y financieros adecuados para garantizar que la violencia armada sea abordada de manera integral y abarcativa. Lo que es más importante, las Comisiones Nacionales deben participar en la toma de todas las decisiones que estén relacionadas con el control de las armas pequeñas, la violencia relacionada con las armas de fuego o el tráfico de armas.

Asimismo, los Estados deben considerar compartir la información sobre el desarrollo y las operaciones de los organismos y de las comisiones nacionales de coordinación con otros Estados, organismos regionales e internacionales pertinentes y más importante aún, el público en general.

| Lista de los 74 Estados que desarrollaron mecanismos de coordinación nacional conforme al Libro Rojo 2006 | Lista de los 16 Estados que no tienen un mecanismo formal pero demuestran evidencia de una coordinación informal significativa |
|---|---|
| <p>Angola, Argentina, Australia, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Canadá, Chad, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Ecuador, Eritrea, España, Etiopía, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Hungría, India, Indonesia, Irán, Islas Marshall, Israel, Italia, Kazajstán, Kenia, Kosovo, Letonia, Lituania, Macedonia (Ex República Yugoslava de), Malasia, Malawi, Malí, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República Centroafricana, República Democrática del Congo (DRC), Ruanda, Rumania, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Tanzania, Togo, Uganda, Yibuti, Zimbabwe</p> | <p>Alemania, Armenia, Austria, China, El Salvador, Eslovaquia, Estados Unidos de América, Irlanda, Japón, México, Polonia, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Tayikistán.</p> |

NOTAS

- 1 Muchas de las agencias nacionales de coordinación o cuerpos establecidos por estados conforme al PoA han sido denominados «Comisiones nacionales» de áreas pequeñas y el término «Comisión nacional» es ampliamente utilizado y se comprende para hacer referencia a tales organismos. Por consiguiente, los términos «agencias nacionales de coordinación» y «Comisiones nacionales» se utilizan de forma intercambiable a lo largo de este anexo.
- 2 Consulte la siguiente tabla.

ANEXO 8: PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

Los mecanismos de coordinación nacional (discutidos en el Anexo 7) funcionarán efectivamente sólo si cuentan con un plan claro o un objetivo para afrontar el problema de las armas pequeñas en sus respectivos países, al igual que la capacidad adecuada para ejecutar tales planes. Ciertos países desarrollaron o están desarrollando estrategias para armas pequeñas o «Planes de acción nacionales» (PAN). El desarrollo de los PAN, por lo general implica cuatro fases:

1. Establecimiento de un comité nacional de coordinación y/o un punto focal nacional;
2. Recopilación de información sobre el problema de las armas pequeñas («trazado»);
3. Análisis de la información y planificación de desarrollo;
4. Implementación del plan.

La evaluación o «trazado» del problema de las armas pequeñas a través de la recopilación de información es fundamental para comprender la naturaleza y alcance del problema y para identificar las necesidades específicas que debe tratar los PAN. La evaluación también debe identificar las iniciativas y los recursos existentes que se pueden establecer para tratar el problema. El trazado generalmente implica consultas con una gran variedad de partes interesadas, incluso funcionarios del gobierno, las agencias de cumplimiento de la ley (policía, aduana, etc.) y la sociedad civil. A veces, las consultas se llevan a cabo a través de una serie de talleres. Además, se pueden conducir encuestas para observar las actitudes y experiencias de las personas respecto de las armas de fuego y la inseguridad.

La fase de recopilación de información para el desarrollo de los PAN de Kenia, por ejemplo, implicó: talleres provinciales con agencias de cumplimiento de la ley, que se complementaron con una encuesta realizada a todos los participantes de los talleres de la agencia de cumplimiento de la ley; seminarios con organizaciones de la sociedad civil y una encuesta popular diseñada para recopilar percepciones, actitudes y experiencias de una

sección representativa del público en general. Además, el equipo de la encuesta recolectó información sobre las políticas gubernamentales y la legislación, los acuerdos internacionales y regionales sobre el control de las armas pequeñas del cual Kenia forma parte, las estructuras administrativas, las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales sobre la seguridad y los temas relacionados, entre otros.

Otro ejemplo de investigación integral para planificar las iniciativas para reducir la violencia armada incluyen el «Estudio de Violencia y Armas de Fuego» de El Salvador que llevaron a cabo los centros de investigación, el departamento nacional de estadísticas y la policía civil en el año 2001.¹ Los descubrimientos convincentes ayudaron a dar forma a las reformas legislativas e institucionales, así como también a actividades comunicativas y de difusión para los grupos objetivo en la población (especialmente jóvenes, hombres jóvenes, propietarios de armas y fabricantes).

¿QUÉ INFORMACIÓN SE DEBE RECOPIAR?

Para diseñar adecuadamente las iniciativas de control de armas y la reducción de la violencia se recopila una cantidad de información cualitativa y cuantitativa que incluye:

- Tipos de violencia (por ejemplo: política, criminal, sexual, de pareja, escolar, familiar, crimen organizado, pandillas juveniles) y el predominio del uso de las armas.
- Las consecuencias sociales, económicas y psicológicas de la violencia (como por ejemplo, para las personas, las familias, los sistemas de salud, la vigilancia, la seguridad pública, el transporte, el turismo, la educación, la producción económica)
- Niveles y tipo de armas/municiones en circulación
- Categorías de propietarios, los portadores y los usuarios de armas
- Nuevas fuentes de armas y rutas de suministro (por ejemplo, mercado legal, contrabando transnacional, arsenales asegurados en forma deficiente, fabricación ilegal, robo de armas con licencia), incluyendo el reciclaje de armas y municiones desde una zona de guerra a la otra.
- Una evaluación de las necesidades de los sobrevivientes de la violencia armada- civiles y combatientes- y las estrategias y servicios existentes
- Una evaluación de las actitudes y percepciones con respecto a las armas y la inseguridad, incluyendo las motivaciones y los medios para adquirir/poseer armas (por ejemplo, clasificada por edad, sexo, identidad étnica).
- Vectores de paz (por ejemplo, valores previos o existentes, grupos de civiles, modelos de liderazgo, música y arte, deportes, etc.).
- Leyes existentes y programadas, políticas y procesos (como por ejemplo, el cambio de las leyes nacionales de armas, proceso de prevención de violencia, estrategias para la disminución de la pobreza, reforma institucional judicial y del estado de derecho)

En base a esta información, se puede desarrollar una serie de prioridades en los PAN. Las diferentes actividades contempladas por los PAN deben ser lo más detalladas posible en términos de *cuáles* son los objetivos de cada actividad; *quién* es responsable de implementar y supervisar cada actividad; *en dónde* tendrá lugar la actividad y *cuándo* se debe completar cada actividad. Esto facilitará la determinación de si los PAN se están implementando de manera eficiente o no. Más importante aún, también se debe establecer un presupuesto y un período de tiempo (típicamente cinco años).

El plan inicial se debe limitar debido a la falta de información necesaria para desarrollar una estrategia global. Sin embargo, esto puede ser más útil y adecuado que esperar hasta que se recolecte *toda* la información necesaria para obtener un verdadero PAN global, ya que esto puede ser costoso de ejercer en términos de tiempo y dinero, y para el momento en que dicha información se recolecte puede dejar de ser relevante o precisa. Por este motivo, los PAN deben evolucionar constantemente para responder a las circunstancias cambiantes. En algunos casos, se desarrollará un Plan de implementación y verificación una vez que el PAN haya finalizado para asegurar que las actividades del PAN se controlen y ajusten cuando sea necesario.

Cada PAN responderá a una circunstancia en particular. En Haití, por ejemplo, el tema principal es la violencia urbana de pandillas dentro de un contexto de falta de capacidad del Estado en donde se convocará a las comunidades para tratar el problema. Por lo tanto, «La estrategia nacional para el desarme, reducción de la violencia y la seguridad de la comunidad» de Haití (diciembre de 2006) convoca a realizar un estudio de diagnóstico y a desarrollar un plan de acción de la comunidad para siete vecindarios urbanos inicialmente, con vistas a desarrollar tales planes para un total de 16 áreas. Se ha destinado un presupuesto al desarrollo de estos planes de acción y la estrategia estipula que cada plan de acción de la comunidad tendrá detalles de las necesidades de reducción de la violencia conforme a cuatro dimensiones de intervención: seguridad; infraestructura; servicios y desarrollo humano.

Los parlamentarios pueden ayudar en el desarrollo de los PAN y en la fase de trazado en particular. Están bien posicionados para ayudar a concientizar respecto del proceso y comunicarse con sus votantes respecto de su participación en el proceso de la encuesta y su importancia de obtener una visión adecuada del problema de las armas pequeñas y su impacto. Además, los parlamentarios tienen acceso a información respecto de qué departamentos gubernamentales y agencias de cumplimiento de la ley tienen un rol que jugar en el control nacional de las armas y su capacidad para implementar las actividades conforme a un PAN. Asimismo, los

parlamentarios pueden ayudar en el proceso de garantizar que la legislación nacional de armas de fuego esté adaptada para reflejar las prioridades del PAN identificadas a través del ejercicio de trazado.

La cooperación regional también es importante para asegurar la sustentabilidad de un PAN eficiente y para evitar trasladar el problema a países vecinos, tal como se enfatiza en la evaluación del PAN de Tanzania realizado por la Unión Europea en 2006, cinco años después de la implementación. Específicamente enfatizan la necesidad de contactos operativos eficientes, mecanismos de unión y cooperación entre regiones adyacentes. Los parlamentarios pueden ayudar a promocionar y reforzar la cooperación regional a través de sus redes y talleres parlamentarios.

Para obtener más información :

Saferworld y SaferAfrica estuvieron fuertemente involucrados en el trazado y desarrollo de planes nacionales de acción en varios Estados africanos y publicaron un informe titulado *Resolving Small Arms Proliferation: The Development and Implementation of National Action Plans on Arms Management and Disarmament* (Solución de la proliferación de las armas pequeñas: El desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales sobre el manejo de armas y el desarme), disponible en: <http://www.safer-africa.org/DocumentsCentre/Monographs/RSAP/RSAP.pdf>

El informe detalla los principios claves del enfoque del trazado, detalla la metodología y presenta algunas de las experiencias prácticas obtenidas.

El SEESAC confeccionó un diseño de formato como ejemplo para una estrategia nacional y plan de acción en el Anexo C de la publicación SALW Nacional Commissions, que se encuentra disponible en: [http://www.seesac.org/resources/RMDS%2003.10%20National%20Commissions%20\(Edition%204\).pdf](http://www.seesac.org/resources/RMDS%2003.10%20National%20Commissions%20(Edition%204).pdf). Asimismo, el SEESAC preparó un informe sobre la recolección de datos sobre la violencia armada: *Strategic overview of armed violence data collection and analysis mechanisms (South Eastern Europe)* (Panorama estratégico de la recolección de datos sobre la violencia armada y mecanismos de análisis) (Sudeste de Europa), disponible en: <http://www.seesac.org/reports/AVDR.pdf>

NOTAS

- 1 NDP (2003), *Armas de Fuego y Violencia*, San Salvador; consulte además, Richardson, Lydia y William Godnick (2004), *Evaluar y revisar el impacto de los proyectos de armas ligeras sobre la disponibilidad de armas y la pobreza: un estudio de caso de El Salvador. Mecanismos para el fortalecimiento del PNUD/BCPR para el proyecto de control de armas ligeras*. Centro para la Cooperación y Seguridad Internacional, Universidad de Bradford.

SOBRE LOS EDITORES

UIP

Creada en 1889, la Unión Interparlamentaria es la organización internacional que congrega a los representantes de parlamentos de Estados soberanos. En marzo de 2007, estaban representados los parlamentos de 148 países.

La UIP trabaja a favor de la paz y la cooperación entre los pueblos y por la consolidación de las instituciones representativas. Para ello, la UIP favorece el intercambio de experiencias entre los parlamentos y los parlamentarios de todos los países, examina cuestiones de interés internacional y se pronuncia al respecto, contribuye a la defensa y la promoción de los derechos humanos, contribuye a un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones representativas y a reforzar sus medios de acción.

La UIP comparte los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas y trabaja estrechamente con las Agencias de la ONU. También trabaja con otras organizaciones Interparlamentarias regionales y con otras organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que son motivadas por los mismos ideales.

HD CENTRE

El Centro para el Diálogo Humanitario (HD Centre) es una fundación independiente con sede en Ginebra cuyo propósito es prevenir el sufrimiento humano en guerras. Nuestro enfoque humanitario se basa en la premisa que la prevención y la resolución de conflictos armados es el medio más seguro para lograrlo, y con esta finalidad promovemos y facilitamos el diálogo entre las partes beligerantes.

Procuramos contribuir con los esfuerzos para mejorar la respuesta global a los conflictos armados en todas las facetas de nuestro trabajo. Nuestros compromisos operacionales se complementan con la promoción de políticas y análisis enfocados en la protección de civiles, técnicas de mediación, temas sobre transición y asuntos de armas y seguridad.

El trabajo del Centro para el Diálogo Humanitario sobre control de armas pequeñas comenzó en 2001, incluye varios proyectos que procuran llamar la atención sobre el costo humano causado por la disponibilidad y uso inadecuado de armas pequeñas, así como identificar opciones políticas para la acción de gobiernos y otros actores.

© Unión Interparlamentaria y Centro para el Diálogo Humanitario 2007

Publicado por la Unión Interparlamentaria con
el Centro para el Diálogo Humanitario

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser producida, almacenada en sistemas de recuperación de la información, o transmitida de ninguna forma o por medio alguno – electrónico, mecánico, en copia fotostática, grabación y/o algún otro- sin previa autorización de la Unión Interparlamentaria o el Centro para el Diálogo Humanitario.

Esta publicación se distribuye sujeta a la condición de que no ha sido objeto de operación comercial, ni prestada, vendida, alquilada, o difundida sin el consentimiento de los editores, con cualquier presentación o portada distintas de la original, y a reserva que tal condición se imponga al editor subsiguiente.

ISBN 978-92-9142-329-3 (UIP)

Sede de la UIP

Unión Interparlamentaria
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex, Ginebra
Suiza
Tel: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 9919 41 60
Correo-e: postbox@mail.ipu.org
Sitio en internet: www.ipu.org

Oficina del Representante Permanente de la UIP ante la ONU

Inter-Parliamentary Union
220 East 42d Street
Suite 3102
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América
Tel:+1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo-e: ny-office@mail.ipu.org

Centro para el Diálogo Humanitario

114 rue de Lausanne
1202 Ginebra
Suiza
Tel: +41-22-908-1130
Fax: +41-22-908-1140
Sitio en internet: www.hdcentre.org

