

CAPÍTULO QUINTO

LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN INCONTROLADA DE LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD. UN ENFOQUE HUMANITARIO

José Luis Doménech Omedas

RESUMEN

El presente capítulo versa sobre los esfuerzos que la comunidad internacional ha emprendido para luchar contra la proliferación incontrolada de las armas pequeñas y ligeras (APL). Cómo la disponibilidad, el comercio ilícito y la acumulación excesiva de APL, que han constituido el arma principal si no la única de los últimos conflictos y han sido llamadas por el secretario general de las Naciones Unidas «armas de destrucción en masa», se han convertido en una amenaza emergente de carácter global.

Esta amenaza tiene la característica de ser transversal puesto que sus efectos se extienden y operan sobre una gran diversidad de sectores, entre ellos el sector de la seguridad. Tanto el conjunto de elementos y procesos que configuran esta lucha como la reforma del sector de seguridad tienen muchas cosas en común. Ambos sistemas operan sobre la seguridad humana y se retroalimentan mutuamente, de modo que una planificación eficaz de las APL debe tener en cuenta la planificación de la RSS y viceversa.

Palabras clave:

Armas pequeñas y ligeras, disponibilidad, proliferación incontrolada, comercio ilícito, control, marcaje y rastreo, derecho internacional humanitario.

ABSTRACT

This chapter deals with the efforts undertaken by the international community to combat the uncontrolled proliferation of small and light weapons (SLW). As availability, the illicit trade and excessive accumulation of SLW, which have been the main weapon but the only one of the recent conflicts, and they have been called by the Secretary-General of the United Nations «weapons of mass destruction», they have become an emerging global threat.

This threat has the characteristic of being cross since its effects extend and operate over a wide range of sectors, including the security sector. Both the set of elements and processes that make up this fight and the reform of the security sector have many things in common. Both systems operate on human security and they feedback each other, so that an effective planning of the APL should take into account the planning of the RSS and vice versa.

Key words:

Small arms and light weapons, availability, uncontrolled proliferation, illicit trade, control, marking and tracing weapons, international humanitarian law.

■ INTRODUCCIÓN

La lucha contra la proliferación incontrolada de armas pequeñas y ligeras (APL) y la reforma del sector de la seguridad (RSS) tienen muchos puntos en común y participan de similares problemas, no siendo el menor de ellos el hecho de que todavía no se ha llegado a una definición universalmente aceptada de lo que se entiende por armas pequeñas y ligeras; y lo mismo sucede con la reforma del sector seguridad, ni siquiera sobre cuáles son las amenazas que se ciernen sobre el sector de la seguridad a las que es preciso enfrentar para reformarlo. Esa circunstancia, en los aspectos jurídicos y de coordinación, resulta un mal dato de partida. La falta de terminologías comúnmente aceptadas y una inconcreción de la amenaza repercuten en el desarrollo y en el cumplimiento de las normas, porque los países tienden a la pasividad y a soslayar frecuentemente sus obligaciones, expresadas en lenguaje ambiguo, escudados en interpretaciones interesadas.

Sin embargo, el balance final es positivo. Si bien es cierto que existen obstáculos en el camino, no es cuestión de soslayarlos o menospreciarlos. La comunidad internacional está reaccionando de forma muy positiva a los retos y desafíos que le plantean los actuales modelos de conflicto armado, con la proliferación de grupos armados, las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), la privatización de la lucha armada y la privatización de la seguridad, la cultura de violencia, que es también previa y posterior a los conflictos y causante de la cronificación de la violencia armada, la violencia criminal y la violencia interpersonal y machista, la inseguridad, la fragilidad de ciertos estados, la pobreza, los desequilibrios, el déficit democrático, el crimen organizado transnacional y muchas otras realidades que nos toca vivir y enfrentar. En todas estas realidades aparece como factor coadyuvante la acumulación desmesurada y descontrolada de armas pequeñas y ligeras, por lo que vencer en la lucha contra su proliferación desde todos los campos es una tarea ilusionante, para construir un mundo mejor y así lograr que la cultura de violencia se transforme en una cultura de paz.

■ VÍNCULOS EXISTENTES ENTRE LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN INCONTROLADA DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS (APAL) Y LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD (RSS)

No existe todavía una doctrina asentada sobre los vínculos directos entre la reforma del sistema de seguridad y el control de armas pequeñas y ligeras, porque ambos sistemas son relativamente recientes y tienen que abrirse camino; sin embargo, esos vínculos existen como cuestión de hecho, por lo que están siendo desarrollados y la experiencia operacional está siendo adquirida. Es

cierto que ningún análisis sistemático se ha realizado para establecer y aclarar dichos vínculos o sus implicaciones, tanto por los encargados de elaborar políticas de control de APL o sus homólogos de la RSS. Sin embargo, cada vez surgen más pruebas de que un sistema de seguridad débil o poco desarrollado crea una demanda creciente de APAL⁽¹⁾.

En la 5632.ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 20 de febrero de 2007, en relación con el examen por el Consejo del tema titulado «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: papel del Consejo de Seguridad en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad», el presidente del Consejo de Seguridad formuló la siguiente declaración en nombre del Consejo:

El Consejo reconoce la interrelación que existe entre la reforma del sector de la seguridad y otros factores importantes de la estabilización y la reconstrucción, como la justicia de transición, el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y la rehabilitación de los excombatientes, el control de las armas pequeñas y las armas ligeras, así como las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros, los niños y los conflictos armados y los derechos humanos⁽²⁾.

En la misma dirección se encuentra entre otros el manual del CAD/OCDE sobre «La reforma del sistema de seguridad: Apoyo a la seguridad y a la justicia», que en su sección 6: «Desarrollo de una perspectiva integrada para la reforma del sistema de seguridad en situaciones posconflicto», aparece como uno de los elementos de la reforma del sector seguridad el control de armas pequeñas⁽³⁾.

Puede establecerse con alguna claridad que la lucha contra la proliferación de APL va mucho más allá de lo que se entiende por control de armas, y ese control de las armas pequeñas y armas ligeras busca mucho más que la reducción de la violencia armada, aunque es una de sus finalidades. El control de armas y la reducción de la violencia armada forman parte de los elementos o factores comunes del sistema antiproliferación APL y del sistema de la reforma del sector seguridad (RSS) y estos sistemas interactúan sobre la base de estrategias y políticas integrales⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Manual parlamentario de armas pequeñas y ligeras y reforma del sistema de seguridad 2010, p. 4. Accesible en: http://parliamentaryforum.org/sites/default/files/1%20-%20Manual_parlamentario_sobre_y_reforma_del_sistema_de_seguridad.pdf.

⁽²⁾ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad S/PRST/2007/3 de 20 de febrero de 2007. Accesible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/245/40/PDF/N0724540.pdf?OpenElement>.

⁽³⁾ Manual del CAD/OCDE sobre «La reforma del sistema de seguridad: apoyo a la seguridad y a la justicia». Edición 2007, p. 106. Ver también el manual de la OSCE de «Mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras», 2003, p. 149, la guía práctica UNDP «Legislación sobre armas pequeñas y ligeras. 2008, pp. 142 y 193, y el Manual parlamentario de armas pequeñas y ligeras y reforma del sistema de seguridad 2010.

⁽⁴⁾ Es recomendable la lectura del tema 7 del manual Las piezas perdidas del puzzle. Una guía para reducir la violencia armada a través de la acción parlamentaria. Unión Interparlamentaria

■ Las actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en el marco de la RSS

Con similares razones puede inferirse la deseable interrelación de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) con el marco de la RSS, porque el DDR puede constituir un apoyo importante en la RSS. No obstante, la RSS va más allá del DDR porque, como dice Collantes Celador, debe considerarse como concepto primario⁽⁵⁾ o explicado en los términos empleados anteriormente porque la RSS es un sistema, mientras que el DDR es un elemento o factor subordinado.

Como apunta Rosa de León-Escribano, en el momento de la desmovilización muchas veces se pone más atención al desarme de los ejércitos combatientes o de las guerrillas que a la población que colaboró con alguno de ellos, lo que provoca que grupos de civiles organizados y preparados para el combate se quedan con el adiestramiento y con las armas, pero sin estar subordinados a ningún mando ni control⁽⁶⁾. En ese momento, el criterio para el uso del arma se convierte en una decisión individual, y pasa a ser un problema tanto del proceso APL como de RSS. Más adelante, al hablar del impacto humanitario de la proliferación de armas pequeñas y ligeras volveré sobre este problema. Por ilustrar con un ejemplo, en Guatemala, los integrantes de las patrullas de autodefensa civil, organizadas por el Ejército, llegaron a ser en el momento álgido del conflicto más de 800.000 hombres, en una población de ocho millones de habitantes⁽⁷⁾.

■ La «Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos»

Al ser el proceso APL y la RSS conceptos relativamente recientes, ya que ambos se enmarcan en la consecución de la seguridad humana, que también es un término novedoso, puede considerarse dentro de la lógica de las cosas que todavía no se hayan asentado y los pasos normativos y operativos sean vacilantes. En ese sentido, desafortunadamente, en la «Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos», aprobada por el Gobierno de España el pasado 26 de junio de 2011⁽⁸⁾, que debería constituir un referente decisivo para los fines, objetivos, medios, planes y procedimientos que

y Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, 2007, pp 134-147. 144 accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/missing-s.pdf>.

⁽⁵⁾ COLLANTES CELADOR, Gemma: La seguridad humana La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad ¿Un nuevo ejemplo de división «conceptual-contextual»? VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, CIDOB, 2008, p 161.

⁽⁶⁾ Sobre las características del desarme a la población civil resultan muy interesantes las recomendaciones contenidas en el manual de la OSCE de «Mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras», 2003, p. 149.

⁽⁷⁾ ROSA DE LEÓN-ESCRIBANO, Carmen: «Armas pequeñas y desarrollo en sociedades posconflicto». IEPADES, 2006, p. 11, accesible en http://www.revistafuturos.info/download/down_19/armasydesa-e.pdf.

⁽⁸⁾ Estrategia española de seguridad: una responsabilidad de todos. Gobierno de España, Madrid, 2011, p. 18.

presidirán la política de defensa y de seguridad de España durante los próximos años y debería guiar los esfuerzos de España desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución y la posterior consolidación de la paz, resulta que no contiene absolutamente nada sobre las armas ligeras o pequeñas, que son en palabras del secretario general de las Naciones Unidas «armas de destrucción en masa». No las considera, por tanto, una amenaza, como sí ocurre con las armas de destrucción masiva, y eso que se proponía realizar un análisis integrado de las amenazas y riesgos.

Ha sido una oportunidad perdida, y posiblemente un error, no considerar que en la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras son mutuas las vulnerabilidades entre los Estados débiles y fuertes. La globalización hace que el enorme abanico de medios de guerra como las armas cibernéticas, ecológicas, geofísicas, radiológicas, biotecnológicas, las armas no letales, las armas de destrucción masiva (nucleares, biológicas y químicas) y las armas de destrucción en masa (minas, restos explosivos y armas pequeñas y ligeras), junto a otras amenazas como el terrorismo, la delincuencia transnacional, las catástrofes humanitarias, las violaciones generalizadas y sistemáticas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, el déficit democrático, la pobreza, la guerra por los recursos, las pandemias, el cambio climático, los desastres naturales, etc., terminen siendo compartidas por todos los países, por muy alejada que pueda parecer el área geográfica donde se desarrollen⁽⁹⁾.

En cuanto a la RSS, la única referencia se encuentra en un escueto párrafo:

Continuaremos prestando asistencia técnica a otros estados para la reforma del sector de la seguridad, como se viene haciendo ya desde hace tiempo con éxito⁽¹⁰⁾.

La renuencia española a asumir y desarrollar desde un enfoque integral la RSS es causa de la incertidumbre conceptual, así es calificada por Barrios⁽¹¹⁾, por parte de la Unión Europea que no acaba de coordinar desarrollo, democracia y seguridad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) insta cada vez más a incluir la RSS en políticas de desarrollo económico y así se ha hecho desde la Comisión, pero no desde una perspectiva unificada de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Precisamente ha sido un

⁽⁹⁾ DOMÉNECH OMEDAS, José Luis: «Las misiones de paz internacionales ante las nuevas amenazas globales», en la obra colectiva Los conflictos armados en la era de la globalización. Ediciones Parthenon, Sevilla, 2007, p 18.

⁽¹⁰⁾ Ib., p 22.

⁽¹¹⁾ BARRIOS, Cristina: «La contribución española a la reforma del sector de seguridad». FRIDE n.º 55, mayo de 2011, p 2, accesible en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fride.org%2Fdownload%2FFPB_55_Contribucion_esp_RSS_Esp.pdf&ei=iuxFUMT4MJOY1AWd9IDoCQ&usq=AFQjCNHo3DJAFEGpthwqKAu0YsLyaGuQpA.

tema de armas pequeñas y ligeras el que ha escenificado un desencuentro entre el Consejo y la Comisión que les ha llevado a solucionar sus problemas de competencia en los tribunales. Los documentos del Consejo y de la Comisión sobre RSS representan un importante paso adelante, a pesar de que la UE no los haya unificado bajo un concepto de RSS más amplio e integrado, como se pretendía inicialmente. Es preciso afirmar con Churruga que en vez de reconocer el solapamiento entre las distintas responsabilidades y la necesaria vinculación entre la seguridad y el desarrollo y trabajar conjuntamente con el mismo objetivo dentro de sus respectivas competencias, las tensiones entre las dos instituciones han prevalecido, hasta ahora, sobre el objetivo que tiene la Unión Europea de ser más coherente y más capaz en el ámbito internacional⁽¹²⁾.

■ DELIMITACIONES CONCEPTUALES

■ Disponibilidad, proliferación, control de armas

La *disponibilidad* se refiere a la facilidad con que una gran cantidad de personas implicadas en los conflictos pueden obtener armas altamente mortíferas que van de los fusiles de asalto a los misiles portátiles, pasando por las armas láser, lanzagranadas, minas antipersonal, etc. La *proliferación* es consecuencia de la disponibilidad y se traduce en la acumulación excesiva e incontrolada de armas pequeñas y ligeras que existe actualmente en el mundo. Junto a la proliferación de armas coexiste la proliferación de grupos implicados en situaciones muy diversas de violencia armada, que se producen tanto en el ámbito espacio-temporal de los conflictos armados como en tiempos de paz, o con mayor rigor en periodos preconflicto, conflicto y posconflicto. Es necesario tener en cuenta que la proliferación de armas pequeñas y ligeras incorpora en su definición la *difusión* de esas armas. Según Klare:

...la proliferación indica un aumento de la cantidad de armas que poseen determinados Gobiernos, o de la cantidad de países que poseen un determinado sistema de armamento, mientras que la difusión apunta a la diseminación de armas en la sociedad, incluyendo no solo a los Gobiernos y las entidades estatales, sino también a los ejércitos y las milicias fuera del control de un Estado, los grupos insurgentes, las organizaciones de delincuentes y otros agentes no estatales⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ CHURRUGA MUGURUZA, Cristina: «El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de la seguridad: el valor añadido de la UE como actor de seguridad global». Cuadernos de Estrategia, n.º 138, IEEA. «La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno», p. 94.

⁽¹³⁾ KLARE, Michael: «Light weapons diffusion and global violence in the post-cold war era», en Jasjit Singh ed., *Light weapons and international security*, Indian Pugwash Society and British American Security Information Council, Nueva Delhi, 1995, p. 3.

De conformidad con esta observación, la lucha contra la proliferación de las armas portátiles y ligeras no solo se circunscribe a la cantidad y la acumulación, sino también a la forma en que esas armas están distribuidas y pueden ser adquiridas por sectores cada vez más amplios de la sociedad.

■ Las armas pequeñas y ligeras. ¿De qué estamos hablando?

No existe una definición universalmente reconocida de lo que son las armas pequeñas y ligeras. El Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas que exploró el tema de las armas pequeñas y ligeras en 1997 propuso una definición que incluía puñales, cuchillos y machetes, aunque la mayoría de los instrumentos regionales e internacionales posteriores han limitado las definiciones utilizadas para centrarse exclusivamente en las armas de fuego⁽¹⁴⁾. A partir del instrumento internacional de localización para permitir a los estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 2005, contamos con una definición auténtica:

A los efectos del presente instrumento, por «armas pequeñas y ligeras» se entenderá toda arma portátil y letal que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas pequeñas y ligeras antiguas o sus réplicas. Las armas pequeñas y ligeras son baratas y fáciles de manejar, transportar y esconder. Sus características favorecen la espectacular acumulación que se ha producido en las últimas décadas.

■ Los conceptos de amenaza y riesgo, retos y desafíos

La ya citada estrategia de seguridad española define las amenazas y los riesgos:

A los fines de esta estrategia una amenaza es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España. El riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño. El conocimiento de los intereses vitales y estratégicos de España y el análisis de las amenazas y riesgos que les afectan, junto con las capacidades de respuesta existentes, constituyen los cimientos sobre los que se formulan las directrices y líneas estratégicas necesarias para fortalecer nuestra seguridad y bienestar⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Véase Naciones Unidas: «Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms», Asamblea General de las Naciones Unidas, A/52/298, 27 de agosto de 1997, disponible en: <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>.

⁽¹⁵⁾ Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Op. Cit. P 41.

La amenaza supone la existencia de un peligro real basado en la capacidad e intención del sujeto o en la fuerza desencadenante de la circunstancia para producir un efecto lesivo, mientras que el riesgo está asociado a la probabilidad de que se materialice la amenaza ocasionando daños.

Las amenazas y riesgos, percibidos o previstos, analizados y evaluados desde una actitud de hacerles frente, identifican los retos y desafíos a superar, las capacidades a adquirir, las necesidades de ayuda, cooperación, colaboración y coordinación, generan líneas de acción, planes y programas, y provocan de este modo el efecto positivo de traducir los retos y desafíos en oportunidades.

■ IMPACTO DE LAS ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN LA SEGURIDAD. LOS DERECHOS HUMANOS, EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Como paso previo a configurar la proliferación como una amenaza, se hace preciso analizar el impacto de las armas pequeñas, y una primera dificultad consiste en conocer con exactitud el número de armas que circulan por el mundo, sus existencias y las transferencias lícitas e ilícitas que se realizan anualmente. La opacidad es una de las características típicas de todo cuanto rodea a estas armas. Según el *Small Arms Survey*, «se sabe más sobre el número de ojivas nucleares, las existencias de armas químicas y las transferencias de armas convencionales grandes que sobre las armas pequeñas»⁽¹⁶⁾.

Es unánime en la doctrina la convicción de los efectos negativos que las armas pequeñas ilícitas tienen en la seguridad, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el desarrollo social y económico⁽¹⁷⁾. Tanto las situaciones de conflicto armado como de violencia armada tienen como instrumento imprescindible las armas pequeñas y ligeras. Estas armas se usan ampliamente en los conflictos entre estados y son las armas preferidas en conflictos internos por el terrorismo, la delincuencia organizada y la lucha

⁽¹⁶⁾ Esta organización ha merecido los elogios del secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon. Como en ediciones anteriores, la edición de 2012 del *Small Arms Survey*, «Blancos en Movimiento», suministra un trabajo de investigación y análisis original que puede revelarse útil en materia de creación de políticas, así como de desarrollo de objetivos cuantificables para el control de las armas pequeñas. Recomendando el *Small Arms Survey 2012* como literatura fidedigna para los estados miembros y todos los actores comprometidos con la reducción del impacto devastador de las armas pequeñas sobre individuos, comunidades, países y regiones.

⁽¹⁷⁾ «Como instrumentos de la violencia, hay indicios claros de que las armas pequeñas contribuyen a la destrucción humana y social, a la vez que ponen en peligro los derechos humanos y el Estado de derecho y socavan la estabilidad política y el desarrollo económico». Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras. IANSA, Documento de constitución, mayo 1999, «Marco político», pp. 3.

entre bandas⁽¹⁸⁾. En su informe de 2008 sobre las armas pequeñas, el secretario general de las Naciones Unidas ofreció un panorama general sobre lo que denomina «cuestión de las armas pequeñas», especialmente en zonas de conflicto, que me ha sido muy útil, aunque existen numerosas y acreditadas fuentes para extraer datos sobre su impacto en la seguridad, el Estado de derecho, la salud, la vida y la integridad de las personas civiles, sobre las víctimas especialmente vulnerables, las mujeres, los niños y los jóvenes, la sociedad civil y el desarrollo sostenible⁽¹⁹⁾.

La proliferación y el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras y sus municiones extienden a todas partes sus efectos destructivos. Obtienen su fruto criminal una amplia variedad de delincuentes: bandas violentas que imponen su ley urbana y atemorizan a sus vecinos, grupos rebeldes o sediciosos que hacen objeto de sus ataques indiscriminados a la población civil y a los contingentes de mantenimiento de la paz, narcotraficantes que matan indiscriminadamente a los agentes del orden o a cualquier otra persona que interfiera en su negocio ilegal, piratas del siglo XXI que con su armamento ligero perturban la seguridad de rutas marítimas de importancia estratégica, señores de la guerra y sus secuaces que secuestran convoyes de ayuda humanitaria, cuando no es secuestrado su propio personal voluntario y hacen pagar a las ONG siniestros «derechos de peaje y rescate». Las armas pequeñas y ligeras no controladas constituyen un problema persistente en todos los continentes como voy a tener la oportunidad de sistematizar.

■ Impacto en la seguridad y el Estado de derecho

Las armas ligeras están ligadas a todos los problemas de seguridad de los países. En el ámbito de la seguridad interior las utilizan las pandillas juveniles, la delincuencia común y el crimen organizado, incluso el crecimiento acelerado de las empresas privadas de seguridad, que es un fenómeno global, arroja dudas sobre si su regulación es apropiada en cuanto a la cantidad, tipo y uso del armamento que emplean, y en ciertos territorios se ha convertido también paradójicamente en un factor de inseguridad. Laborie hace un acertado y prolijo análisis sobre los distintos aspectos que plantean estas empresas⁽²⁰⁾, y a su trabajo me remito, pero hay que señalar que las EMSP tienen otro tipo de clientes compuesto por actores civiles que desarrollan tareas de muy

⁽¹⁸⁾ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Securing development: UNDP's support for addressing small arms issues*, julio de 2005.

⁽¹⁹⁾ Naciones Unidas, *Informe del secretario general sobre armas pequeñas S/2011/255*, 5 de abril de 2011, accesible en: <http://www.poa-iss.org/poa/S-2011-255-smallarms-sp.pdf>.

⁽²⁰⁾ LABORIE IGLESIAS, Mario: «La controvertida contribución de las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) a la resolución de conflictos». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 147, agosto de 2010, pp. 77-138. Del mismo autor, «La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas». *Boletín de Información*, n.º 137, CESEDEN, 2008, pp. 83-121.

diversa índole, incluidas las humanitarias, en zonas de alto riesgo y las EMSP les proporcionan la seguridad necesaria para que puedan continuar con sus actividades. Las interferencias con la acción militar son evidentes a mi juicio.

Dejando este punto a posteriores análisis en otro momento, prosigo con el impacto en la seguridad exterior. En el ámbito externo, las armas pequeñas y ligeras son el fiel compañero de la delincuencia transnacional, del terrorismo, del tráfico ilícito de drogas, del contrabando y de las grandes mafias que controlan el flujo ilegal de personas. El acceso, compra y mercadeo de todo tipo de armamento ligero se beneficia y a su vez es causante de la permeabilidad de fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas, y emplea toda clase de medios de transporte, desde los más sofisticados a la carga a lomo de porteadores y semovientes.

La seguridad y el Estado de derecho se tambalean cuando se dejan de utilizar los mecanismos legales y pacíficos de solución de conflictos y se sustituyen por un constante recurso a la violencia armada que, al fin y a la postre, resulta ser en ocasiones el único medio eficaz de resolver reclamaciones y conflictos individuales o colectivos en regiones inestables en las que el comercio de armas pequeñas actúa como una fuerza desestabilizadora y acumulativa que traslada el foco del conflicto de una región a otra. A nivel continental este problema genera un foco de inestabilidad latente que puede derivar en conflictos internos o fronterizos.

La proliferación y el tráfico ilícito de armas es uno de los factores de inseguridad más insidiosos y perniciosos. En primer lugar, porque muchos Gobiernos no lo perciben como un tema prioritario de seguridad, no practican una política más cooperativa entre los estados hasta que ya es muy tarde para tomar medidas preventivas y eficaces. En segundo lugar, porque atenta contra la estabilidad de los Gobiernos, sea porque alimentan la persistencia de los grupos irregulares que no les es posible erradicar sea porque el deterioro de la seguridad ciudadana que acarrea, entre otras cosas, la desconfianza en la Policía convierten la inseguridad ciudadana en un factor de descontento social permanente. En los escenarios posconflicto, la proliferación de las armas pequeñas es lo que más acusadamente incide en la reestructuración de la institucionalidad democrática y en los cambios en el desarrollo de su economía, convirtiéndose en una amenaza potencial para la gobernabilidad y la consolidación de la paz y la democracia.

Los modelos de conflictos armados actuales se caracterizan por la privatización de la seguridad. Las armas pequeñas y ligeras no solo influyen en la inseguridad sino que la inseguridad induce al incremento de armas pequeñas y ligeras en la población civil, abocada a poseer armas por una mera cuestión de supervivencia.

- *La piratería somalí y la seguridad privada*

Otra de las formas de privatizar la seguridad haciendo peligrar el monopolio del Estado en el uso de los medios de guerra es la autorización conferida a las empresas militares y de seguridad privada para disponer de ellos, lo que conlleva repercusiones humanitarias a las que luego me referiré. He mencionado antes a los piratas del siglo XXI, que ponen en jaque los sistemas de seguridad más avanzados y su cronificación humilla a las grandes potencias, que se ven incapaces de lograr unas políticas integradas. Debido a la falta de reglamentos armonizados aplicables a las compañías privadas de seguridad marítima, existe un auténtico desbarajuste normativo en el que cada estado va por libre. Las reglas en materia de armas y uso de la fuerza varían considerablemente, porque la fuerza de los hechos llevaba con urgencia a la necesidad de dotar de seguridad interior a los pesqueros, pero las diferentes soluciones que improvisadamente se adoptaban por los países repercutían negativamente en la percepción de la opinión pública. Mientras, España autorizaba la presencia de agentes de seguridad privados en sus buques pesqueros, dotados con armas y munición, hasta entonces privativas de las Fuerzas Armadas, previa modificación de la legislación vigente⁽²¹⁾.

■ Impacto en los jóvenes, los niños y las mujeres

La cultura de violencia se ceba en la juventud que encuentra en las armas pequeñas y ligeras su expresión más terrible. Las armas pequeñas son usadas en la gran mayoría de los casos por y contra varones jóvenes, ya sea en tiempos de paz o de conflicto armado. Los hombres jóvenes son quienes más frecuentemente participan en los ataques armados y son también sus víctimas directas más probables. La participación en un grupo armado, sea cual sea su motivación política o criminal, brinda a los hombres jóvenes un medio de vida y de subsistencia y una aparente autosuficiencia, al margen de lo que la sociedad les ofrece en el sector privado o en el público. El fenómeno tiene sus raíces en la desigualdad sociocultural y estructural entre las distintas capas sociales y se agudiza en las sociedades que tienen un alto porcentaje de personas jóvenes y con una alta tasa de desempleo juvenil.

Una educación deficiente potencia la cultura de violencia. La falta de principios y de valores éticos y morales priva, a una parte de la juventud, de un sentido de la vida que le conduzca a gastar sus energías juveniles en acciones solidarias y

⁽²¹⁾ Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, para permitir que la prestación de seguridad a bordo de los buques de bandera española que se encuentren fuera de nuestras aguas territoriales y en «situaciones de especial riesgo para personas y bienes, pueda ser prestada por el personal de las empresas de seguridad mediante la utilización del armamento adecuado para cumplir eficazmente con los cometidos de protección y de prevención».

humanitarias propias de una cultura de paz. Por el contrario, alimentan el odio a la sociedad y rumian sus deseos de venganza. A veces actúan en solitario, fuertemente dotados de toda clase de armas portátiles, impulsados por ideas violentas compartidas y comunicadas en redes sociales. Acuden a mi mente trágicos acontecimientos en los que jóvenes asesinos han masacrado a jóvenes inocentes al abrigo de una legislación nacional poco exigente en materia de posesión de armas, mientras se discutían en foros internacionales propuestas de regulación de control de armas ligeras y pequeñas.

Los niños y las niñas de menor edad también son víctimas directas e indirectas de la violencia armada, con especial crudeza en los conflictos armados. Las Naciones Unidas les han dedicado en los últimos tiempos una atención preferente, plasmada en resoluciones del Consejo de Seguridad e informes periódicos del secretario general. Los niños en particular resultan afectados de una forma atroz en toda clase de violencia, como víctimas especialmente vulnerables y también por su vinculación con fuerzas armadas y grupos armados. Pinheiro, en su *Informe mundial sobre la violencia contra los niños*⁽²²⁾, indicó que la violencia en la comunidad podía adquirir proporciones alarmantes cuando había una gran disponibilidad de armas. Las mujeres y las niñas a menudo son gravemente afectadas por la violencia de las armas pequeñas como víctimas de la violencia sexual, la intimidación y la coerción armadas, o por su situación de total desamparo en hogares desintegrados, con sus familiares varones muertos o desaparecidos.

La violencia machista, especialmente en el ámbito doméstico, tiene una clara conexión con la disponibilidad de armas. Pueden citarse unos ejemplos ilustrativos obtenidos de IANSA: en Colombia, que ocupa el segundo lugar en el mundo de personas desplazadas después de Sudán, 21.000 mujeres fueron víctimas de violencia sexual mediante la coacción de un arma, y 2 de cada 10 mujeres desplazadas identificaron la violencia sexual mediante la coacción de un arma como la causa directa del desplazamiento. En Sierra Leona, en la guerra civil, 64.000 mujeres fueron objeto de violencia sexual mediante arma. Testimonios de víctimas explicaban que ponían los violadores las armas en sus gargantas y estómagos para asegurarse de que seguían sus órdenes⁽²³⁾. Frente a este panorama, las armas pequeñas representan un riesgo permanente para la vida, la libertad sexual, la igualdad y el desarrollo de las mujeres. Incluso cuando han cesado las hostilidades, como en el caso de Colombia, el número de muertes de mujeres está superando a las víctimas durante el conflicto, lo que prueba que las causas persisten después de los conflictos.

⁽²²⁾ PINHEIRO, Paulo Sergio: *Informe mundial sobre la violencia contra los niños*. Ginebra. Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, 2006, accesible en <http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

⁽²³⁾ IANSA: *Including gender in the Arms Trade Treaty, 2011*, accesible en http://www.iansa-women.org/sites/default/files/ATT_Prepcom_3_iansa_wn_pp_130711.pdf.

■ Impacto en la salud y la vida

Resulta obvio el impacto en la salud y en la integridad física de los afectados por la violencia armada, que es causada por la proliferación y el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, por lo que no me extenderé mucho sobre el particular. Los capítulos que ha elaborado *Small arms survey* en su citado informe de 2012 sobre homicidios perpetrados con armas de fuego en América Latina y el Caribe, la violencia relacionada con las drogas en ciertos países latinoamericanos y la violencia no letal en el mundo entero muestran que la seguridad es un blanco en movimiento, utilizando la expresión afortunada de *Small Arms Survey*, ya que la violencia armada, letal o no letal, continúa socavando la seguridad y el bienestar de personas y sociedades en todo el mundo. La gran mayoría de las muertes causadas directamente por un conflicto se deben al uso de armas pequeñas, y, como se ha dicho, respecto a las mujeres la tasa de homicidios relacionados con armas de fuego en las sociedades que salen de un conflicto a menudo es superior al número de muertos en el campo de batalla.

Como señala la Organización Mundial de la Salud en su *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, de 2002, estas armas también pueden vincularse con el número cada vez mayor de casos de muerte violenta de empleados y personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y también de agentes de las organizaciones humanitarias y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en zonas de conflicto⁽²⁴⁾.

Es importante el concepto de violencia armada no letal, que expresa la violencia que sufren los que han sobrevivido a las agresiones con armas de fuego y han quedado con secuelas que les obligan a recibir un tratamiento prolongado. En el mundo, más de dos millones de personas viven con lesiones provocadas por armas de fuego en entornos exentos de conflictos desde hace 10 años. Estas lesiones generan importantes costes directos e indirectos, tales como los relacionados con los tratamientos, la recuperación y la falta de productividad.

■ Impacto en el desarrollo

Un alto nivel de violencia armada es un obstáculo grave para el desarrollo económico. El comercio ilícito de armas es un gran negocio para unos pocos, pero un desastre económico para los que sufren sus consecuencias. Se han hecho estudios serios por parte de diversos organismos entre los que cabe citar el informe *Asegurar el desarrollo: apoyo para hacer frente a las armas pequeñas* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial, ambos del año 2005.

⁽²⁴⁾ Accesible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial han tasado el coste que las muertes y heridas por arma de fuego tienen para una sociedad: el estudio del BID estima que los costes del delito por violencia armada están en el orden del 14,2 por ciento del PIB de la región latinoamericana. Otros costes sociales añadirían un 4,9 por ciento adicional del PIB regional, e incluirían los costes de pérdida de vidas y salud, policía y gastos del sistema de justicia penal y el coste de la seguridad privada⁽²⁵⁾.

En cuanto al Banco Mundial, afirma que nada perjudica tanto el clima de inversión como la inseguridad creada por el conflicto armado. La violencia armada puede agravar la pobreza, inhibir el acceso a los servicios sociales y desviar energía y recursos de los esfuerzos encaminados a aumentar el desarrollo humano. Los países afectados por la violencia armada en situaciones de delincuencia o conflicto hacen pocos progresos en su desarrollo, larvados como están por la hidra parasitaria de las armas pequeñas y ligeras.

Puede concluirse de acuerdo con lo expuesto hasta ahora que la proliferación y descontrol de armas pequeñas y ligeras perturban gravemente el funcionamiento y los objetivos de una sociedad, poniéndole al borde de la emergencia permanente ya sea en seguridad, salud, educación o desarrollo, al desviar los recursos que serían necesarios en esas áreas.

■ Impacto en la sociedad civil

Tengo que insistir en la cultura de violencia que se crea en la sociedad que sufre o sale de una guerra. Esta sociedad ha adquirido la práctica de resolver sus problemas por la vía violenta en todos los ámbitos, familiar, local, comunitario y nacional. Nos encontramos con una sociedad armada y acostumbrada a creer que salvaguarda su seguridad por medio de las armas. Esa creencia persiste en el tiempo, incluso durante siglos, hasta el punto de que ha podido observarse en ciertos procesos de afirmación nacional; la posesión privada de estas armas es incorporada a lo más elevado de su estructura jurídico-constitucional, como es el caso de Estados Unidos, y esa es a mi juicio una de las principales causas de la existencia en esa gran nación de un potentísimo *lobby* o grupo de presión que torpedea cualquier intento de la administración norteamericana de sumarse, con valentía, a los esfuerzos internacionales por poner coto al comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras y sus municiones.

Además de altas tasas de homicidios, otros efectos de la proliferación de armas pequeñas en manos de particulares son la violencia social, la delincuencia común y organizada y la proliferación de empresas privadas de seguridad frente a la dificultad de desarrollar plenamente las nuevas instituciones policiales en

⁽²⁵⁾ ROSA DE LEÓN-ESCRIBANO, Carmen: «Armas pequeñas y desarrollo en sociedades posconflicto». IEPADES, op. cit., p. 29.

formación. En la mayor parte de los países, las empresas privadas triplican en número de efectivos a las fuerzas policiales⁽²⁶⁾.

Como dice el secretario general en su aludido informe:

Con frecuencia, la violencia armada se concentra en ciertas zonas o en ciertos grupos sociales. Mientras que algunas partes de un país o una ciudad pueden funcionar con normalidad, otras pueden padecer niveles elevados y crónicos de violencia armada. Las regiones periféricas, marginales y abandonadas, como las zonas fronterizas y los barrios urbanos marginales, suelen ser vulnerables al crecimiento de estructuras de poder extraoficiales y depredadoras que recurren a medios violentos para alcanzar sus fines.

El rescoldo de la violencia armada en procesos de consolidación de la paz puede dar al traste con planes tan importantes como el desarme voluntario de la población o el retorno sostenible de las personas desplazadas por el conflicto, que resultan esenciales en una etapa de reconstrucción, paz, seguridad y cohesión social.

■ Impacto humanitario de las armas pequeñas y ligeras

En realidad, a lo largo de las páginas que anteceden ya se ha podido intuir, aunque no lo haya dicho explícitamente, que:

Las armas pequeñas facilitan un amplio espectro de violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, incluidas matanzas y mutilaciones, la violación y otras formas de violencia sexual, la desaparición forzada, la tortura y el reclutamiento forzado de niños por grupos o fuerzas armadas. Se cometen con ellas más violaciones de derecho internacional humanitario y derechos humanos que con cualquier otro tipo de arma.

Lo llamativo es que el texto citado en cursiva pertenece al primero de los informes del secretario general de Naciones Unidas, el de 2008, al que yo he añadido el término «derecho internacional humanitario», que cuidadosamente se evita no solo en este párrafo sino en todo el extenso y prolijo documento. No puedo hallar la razón de esta reluctancia que quiebra la línea de reconocimiento y respeto por el derecho internacional humanitario que Naciones Unidas ha mantenido y sigue manteniendo en los últimos tiempos. Afortunadamente, en el informe de 2011 recupera el «lenguaje correcto».

⁽²⁶⁾ ROSA DE LEÓN-ESCRIBANO, Carmen: «Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post conflicto». IEPADES, op. cit., p. 36.

A pesar de lo que diga ese informe, es tal el impacto humanitario que produce la acumulación excesiva de armas pequeñas y ligeras y su comercio ilícito, que ya en la década de los años 90⁽²⁷⁾, plenamente conscientes de que había que hacer frente a esta amenaza humanitaria, se inició en Ginebra el proceso para regular estas armas y establecer criterios restrictivos dimanantes del derecho humanitario. Habida cuenta de ese propósito, en 1995 la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja solicitó al CICR que examinara «cómo la disponibilidad de armas contribuye a la proliferación y a la agravación de las violaciones del derecho internacional humanitario en los conflictos armados, así como a la degradación de la situación de la población civil»⁽²⁸⁾. En su informe concluido en 1999, dos años antes de la Conferencia de Nueva York sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos los aspectos, el Comité Internacional de la Cruz Roja concluyó que:

Las enfermedades, el hambre y los abusos aumentan cuando las organizaciones humanitarias son objeto de ataques y se ven obligadas a suspender las operaciones o retirarse del país; los sufrimientos de los civiles continúan, a menudo durante años después de terminado el conflicto, debido a que la amplia disponibilidad de armas genera una cultura de violencia, socava el Estado de derecho y pone en peligro los esfuerzos de reconciliación entre los exbeligerantes. Armas que antes eran asequibles a las Fuerzas Armadas organizadas obran ahora en poder de una gran diversidad de personas implicadas en situaciones de conflicto o posconflicto, algunas de las cuales tienen gran capacidad destructiva y de muerte. La proliferación de armas puede ser un importante factor que facilita esas violaciones y agrava la crítica situación de la población civil durante y después de un conflicto armado. Las víctimas civiles superan en número a los combatientes en muchos conflictos internos, y han ido en aumento a lo largo de este siglo paralelamente al desarrollo de nuevas tecnologías militares que han aumentado la capacidad destructiva de las armas portátiles y ligeras. El CICR se mostraba también preocupado por el hecho de que la proliferación de armas, en particular de las armas portátiles, estaba socavando los esfuerzos que se realizaban para enseñar y difundir el respeto de las normas del derecho internacional humanitario. Precisamente la difusión del DIH es uno de los pilares fundamentales del sistema de protección de las víctimas afectadas por causa de los conflictos armados. En mi experiencia docente de muchos años en temas humanitarios, compartiendo experiencias con alumnos de África y América, me percaté de que la causa de muchas violaciones humanitarias residía en el desconocimiento del derecho internacional humanitario por parte de los infractores.

⁽²⁷⁾ Naciones Unidas también inició, en esa década de los 90, el proceso que debe conducir a la regulación de estas armas, y del que hablaré más adelante.

⁽²⁸⁾ La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados. Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1999, versión en inglés en http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0734_arms_availability.pdf.

El orden y la disciplina y la presencia de un mando responsable de la conducta de sus subordinados favorecen la aplicación del DIH. Ante la proliferación de armas en poder de nuevos combatientes, a menudo indisciplinados, a menudo jóvenes y niños soldados que han perdido toda clase de inhibiciones, frecuentemente oscurecidas sus mentes por el efecto de las drogas, los esfuerzos para garantizar el respeto de la normativa básica de la guerra han resultado baldíos. El resultado es una terrible violencia ciega y una sucesión de imágenes horribles que pueden llegar a insensibilizar al público y a los responsables de tomar decisiones con respecto a las actuales violaciones del derecho internacional humanitario. Sin una enérgica acción para limitar la disponibilidad de armas y de municiones de tipo militar, sin controles, sin autoridades responsables, los encargados de la formación humanitaria dirigida a los que toman parte en las hostilidades difícilmente pueden acceder e instruir a todos los que hacen la guerra.

La disponibilidad de armas ha destruido muchas sociedades y ocasionado sufrimientos incalculables a los seres humanos. Siguen planteando un gravísimo problema de carácter humanitario, sobre todo en los casos de conflictos internos en que unas milicias insurgentes luchan contra las tropas del Gobierno. En esos conflictos, una gran proporción de las víctimas son civiles a quienes se toma por blanco a propósito, como dice *Small arms survey* que, como he señalado anteriormente, ha hecho de la frase el lema del informe de 2012, «la misma seguridad es un blanco en movimiento», lo que constituye un atentado patente contra el derecho internacional humanitario. Las consecuencias de ello han sido millones de muertos y heridos, la mayoría víctimas especialmente vulnerables como ancianos, enfermos, mujeres y niños, millones de refugiados y desplazados, movimientos forzados de poblaciones enteras, familias dispersas, personas desaparecidas, sufrimiento e inseguridad en todo el mundo. Centenares de miles de niños han sido víctimas de las armas pequeñas y las armas ligeras. A muchos de ellos se los ha explotado reclutándolos como combatientes y obligándolos a participar en los enfrentamientos.

■ LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS PEQUEÑAS ES UNA AMENAZA GLOBAL, EMERGENTE Y TRANSVERSAL

Después de analizar los impactos negativos y los tejidos infectados, se puede afirmar sin margen para la duda que la proliferación de armas pequeñas es una amenaza muy grave e insidiosa. La proliferación incontrolada de las armas pequeñas y ligeras, consecuencia esencialmente de su tráfico ilícito, se ha convertido en una amenaza global de carácter emergente en cuanto que está afectando a toda la humanidad, se extiende por toda la tierra y tiene una enorme capacidad de hacer daño a la paz y la seguridad, al bienestar social de los pueblos y al Estado de derecho. Es una amenaza transversal que contamina todos los ejes en los que opera la RSS: la seguridad humana, las instituciones, el imperio de la ley y el desarrollo sostenible.

Así lo está reconociendo Naciones Unidas, si bien inicialmente de forma parcial o fragmentada, reacia a considerar el aspecto humanitario, ha acabado por liderar la lucha contra la proliferación incluyendo todos los aspectos, también los criterios procedentes del derecho internacional humanitario. Después de celebrar en 2010 un debate abierto sobre la consolidación de la paz después de los conflictos, el Consejo de Seguridad observó que el tráfico ilícito de armas podía constituir una amenaza transnacional:

El Consejo de Seguridad observa que el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y la trata de personas podrían constituir amenazas transnacionales con repercusiones en el proceso de consolidación de la paz de los países que salen de un conflicto, y subraya la importancia de intensificar la cooperación internacional y regional sobre la base de una responsabilidad común y compartida para hacerles frente con eficacia⁽²⁹⁾.

Hacerle frente a esta amenaza requiere esfuerzos coordinados por parte de las autoridades, las instituciones y la sociedad civil en todos los ámbitos y en todos los niveles de ordenación socioeconómica, política y territorial. Es importante que las corrientes ilícitas de armas se califiquen como una amenaza inmediata al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, pero no es suficiente. Se hace preciso no detenerse solamente en la regulación del comercio de armas, sino avanzar en la identificación de las causas que influyen en la demanda de las armas y planificar desde un enfoque integral y coordinado las soluciones. No obstante, el proceso que se ha iniciado para acabar con esta lacra que nos amenaza debe comenzar ineludiblemente por dotar a la comunidad internacional de una cobertura jurídica apropiada. Dada la grave amenaza que representan la difusión no reglamentada de armas y su uso descontrolado para la aplicación del derecho internacional humanitario, la paz y la seguridad internacionales, así como para el tejido social, los estados deben estudiar como medida urgente la promulgación de normas basadas en el derecho humanitario, en el derecho de los derechos humanos y en otros criterios que regulan las transferencias de armas y municiones.

■ LA REGULACIÓN DE LAS ARMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Un itinerario lógico llevaría a considerar cuáles son los retos y desafíos que transformados en objetivos harían frente a la amenaza, pero antes creo necesario detenerme en la exposición de los principios fundamentales que proceden del derecho internacional humanitario y deben aplicarse a todas las armas, pasadas, presentes y futuras, y, por lo tanto, también a las armas

⁽²⁹⁾ Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, 16 de abril de 2010, S/PRST/2010/7, accesible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/prst/2010/7>.

pequeñas y ligeras. Asimismo parece conveniente situar a las armas pequeñas y ligeras en el contexto de la regulación de las armas en el derecho internacional humanitario⁽³⁰⁾.

■ Clasificaciones de las armas

Hay muchas clasificaciones de las armas. La clasificación más común agrupa a las armas en armas convencionales y armas de destrucción masiva, pero existen otras clasificaciones que atienden a sus características como las armas no letales, las armas cibernéticas y las radiológicas. Otro tipo de armas son las armas trampa y los artefactos explosivos improvisados (AEI), que son generalmente fabricados de manera artesanal. Vale la pena mencionar ejemplos de AEI frecuentes, como las «cartas bomba», los «juguetes bomba» y algunas armas trampa de carácter explosivo. Si consideramos que un arma es un medio para ejercer la violencia física, el concepto de arma se amplía considerablemente si se tiene en cuenta que en los últimos conflictos se han cometido violaciones gravísimas del DIH con machetes en Ruanda y Sierra Leona; hachas, escopetas de caza manipuladas y motosierras en Colombia, y hasta se han utilizado como arma de limpieza étnica las bombonas de butano, como ocurrió en Bosnia cuando las empleaban para destruir sistemáticamente las casas que pertenecían a las pobres gentes que habían tenido que huir de su tierra para poder sobrevivir.

■ Relevancia de las distintas clasificaciones a la luz del DIH

Estas clasificaciones tienen interés en tanto en cuanto influyen en su regulación jurídica. Sin embargo, las clasificaciones para el DIH carecen de relevancia, porque sus principios genéricos, como hemos señalado, son aplicables a toda clase de armas pasadas, presentes y futuras. Los principios de limitación de medios y de métodos, de distinción entre combatientes y civiles, de proporcionalidad o inaceptabilidad en los daños, etc., son válidos para cualquier tipo de arma⁽³¹⁾. No solamente el arma en sí misma está limitada por el DIH sino también están regulados el uso que se le da y los efectos que produce. En ocasiones, es el arma un medio necesario para cometer una violación del DIH

⁽³⁰⁾ DOMENECH OMEDAS, J. L.: «Limitaciones al empleo de medios y métodos de combate: armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados. Residuos explosivos de guerra y proliferación de armas ligeras», en *Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2.ª edición, 2007, pp. 311 y ss.

⁽³¹⁾ El principio de limitación de medios y métodos aparece en el tiempo como una reacción normativa contra las armas que causan daños excesivos, superfluos o sufrimientos innecesarios, en la que la preocupación humanitaria se dirige a la protección de los combatientes: «Los beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo», dice el artículo 22 del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de La Haya, de 1899. Posteriormente, la necesidad de proteger a la población civil hará que se concrete y desarrolle en la primera sección del título iii del Protocolo I de 1977 «Métodos y medios de guerra» el principio de distinción, que provocará la prohibición de las armas que no distinguen entre combatientes y población civil, es decir, las armas indiscriminadas.

como la violencia sexual, la limpieza étnica, los ataques a la población civil y a los bienes civiles, etc. El arma puede limitarse o prohibirse también por sus efectos, porque son indiscriminados al no distinguir entre combatientes y civiles, porque no se pueden controlar, porque causan daños excesivos o desproporcionados, etc.

■ **La regulación de las armas en el *ius ad bellum* y en el *ius in bello*.
Distintos procesos, distintos enfoques**

Las armas están reguladas por el *ius ad bellum*, es decir, por el derecho que atiende a las causas de los conflictos, a su prevención o a su impedimento, bien prohibiendo o bien dificultando el recurso a la guerra. Aquí el arma está contemplada como un medio capaz de alterar el equilibrio estratégico o como un factor de amenaza a la paz y a la seguridad internacional. El arma se limita, prohíbe o destruye atendiendo a su potencial desequilibrante o a su proliferación descontrolada. En la mayoría de las veces el éxito del proceso negociador depende de la constatación de que la ventaja militar que les pueda producir la posesión de una determinada arma en sus arsenales se ve confrontada con los problemas derivados de su proliferación y consecuente pérdida de control. Las armas objeto del desarme son limitadas o prohibidas introduciendo normas sobre producción, comercio, transferencia de tecnología, almacenamiento, despliegue, destrucción, etc. La delimitación teórica entre desarme y DIH no se sustenta con rigidez en la práctica, de modo que nos encontramos, frecuentemente, con foros, procesos, tratados y convenciones que contienen elementos de uno y otro. Es por esta razón que la mayor parte de los actuales tratados y convenciones en materia de armas son textos híbridos en cuanto a que contienen regulación procedente del derecho del desarme y del DIH. No obstante, es conveniente no perder de vista sus distintos enfoques y objetivos si se quiere preservar la naturaleza, la eficacia y el ámbito de aplicación del DIH.

Es importante que los textos internacionales, que regulan las armas desde el *ius ad bellum*, recojan y tengan en cuenta el derecho humanitario aplicable en las situaciones de conflicto armado y la necesidad de prevenir las violaciones de este derecho ya en tiempos de paz. A estos efectos habría que recordar que el artículo 1 común a los convenios de Ginebra de 1949, que obliga a los estados a respetar y hacer respetar el DIH en cualquier circunstancia, también les obliga a introducir en las normas sobre control de armas elementos procedentes del derecho humanitario.

El artículo 51.4 del Protocolo I prohíbe los ataques indiscriminados, incluidos «los que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto» y «los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar». Del mismo modo que el principio de distinción nos conduce al concepto de arma indiscriminada, esta nos lleva al concepto de arma que causa daños inaceptables en la población civil, pero con un matiz diferencial muy importante: el arma se prohíbe únicamente por su resultado dañoso, por sus efectos inaceptables. Ya no se busca la prohibición general de un arma como categoría con independencia de sus efectos.

■ Armas prohibidas de forma absoluta y armas condicionadas

El principio de limitación respecto a las armas se concreta, en primer lugar, en establecer unas prohibiciones que por su carácter genérico conciernen a cualquier tipo de arma; en segundo lugar, se identifican las armas que se consideran ilícitas de un modo absoluto y en toda circunstancia, y en tercer lugar, se prohíben o restringen determinadas armas en razón de que no satisfagan una serie de requisitos y condiciones⁽³²⁾. Otras clasificaciones introducen el factor de diferencia según sean armas convencionales o no convencionales debido al hecho de que algunos estados interpretan que los principios limitadores de armas contenidos en el Protocolo I son únicamente aplicables a las armas convencionales⁽³³⁾. En realidad, la distinción en la práctica no es entre armas convencionales o no convencionales, sino entre armas nucleares y todas las demás y entre armas con potencial desequilibrante desde el punto de vista estratégico y el resto.

El sistema se cierra con una previsión normativa limitadora respecto a las nuevas armas que vayan apareciendo y que alcanza a los procesos de investigación y desarrollo de las armas futuras⁽³⁴⁾. Respecto a las armas que no tienen (todavía) una reglamentación específica cabe, citarse al arma nuclear, las municiones de pequeño calibre, las armas radiológicas o bombas sucias (compuestas de explosivo convencional y desecho radiactivo) y las municiones con uranio empobrecido.

■ ¿Qué sucede con las armas que no están específicamente prohibidas?

La pregunta que cabe hacerse es si todas las armas que no están prohibidas o restringidas por una convención o un tratado internacional pueden usarse libremente en los conflictos armados. La respuesta vendría dada, en principio,

⁽³²⁾ Según el siguiente esquema:

- Prohibiciones genéricas (afectan a cualquier arma).

1. Las que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios.
2. Las que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente.
3. Las que tengan efectos indiscriminados.

- Prohibiciones o restricciones específicas (afectan a un determinado tipo de arma).

4. Prohibiciones condicionadas por falta de control, por su aspecto inofensivo o por su utilización pérfida.

5. Prohibiciones absolutas (incondicionalmente y en toda circunstancia).

⁽³³⁾ Los protocolos fueron firmados el 10 de junio de 1977 y ratificados por España por Instrumento de 11 de abril de 1989 (BOE núm. 177), al que acompañaba una declaración interpretativa según la cual se expresaba que: «... entiende que este Protocolo, en su ámbito específico, se aplica exclusivamente a las armas convencionales y sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables a otro tipo de armas».

⁽³⁴⁾ Se pueden considerar también nuevas a las armas existentes que hayan sido modificadas y cualquier arma que un estado tiene la intención de adquirir.

por la «cláusula de Martens»⁽³⁵⁾, que aparece por primera vez en el preámbulo del II Convenio de La Haya de 1899, relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, y posteriormente, dada su importancia, se reproduce en otras convenciones y protocolos:

Mientras que se forma un código más completo de las leyes de la guerra, las altas partes contratantes juzgan oportuno declarar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del derecho de gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública.

A pesar de que esta cláusula no ha recibido una interpretación unánime por parte de los estados y la doctrina no es pacífica sobre la cuestión, creo que el valor inmenso que tiene la cláusula es la de introducir en el derecho internacional humanitario una dinámica de interpelación continua, consistente en ponderar, en cada momento y ante cada situación de riesgo humanitario, si la protección que brindan las normas convencionales humanitarias es suficiente y responde a los principios de humanidad y a los dictados de la conciencia pública. Eso es lo que mueve al derecho humanitario, es lo que le hace vivo y anticipatorio, eso es lo que le permite trascender de un frío positivismo y comprender que nada escrito y acordado se puede convertir en un obstáculo para proteger a las víctimas de los conflictos. La pujanza de la sociedad civil y su sensibilidad ante las violaciones humanitarias ya estaba prevista y encauzada por la genialidad de Martens en 1899. De hecho, ha sido el motor que ha logrado los mayores hitos humanitarios con la prohibición total de las minas antipersonal en 1997 y las municiones en racimo en 2008. La evaluación del sistema de protección por parte de todos supone la búsqueda de nuevas normas, pero no poner en entredicho las existentes lanzándose al vacío de la inseguridad jurídica. La solución no sería, a mi juicio, tirar por la calle de en medio y menospreciar todo el andamiaje jurídico que ha ido evolucionando durante siglos, sino, por el contrario, sobre la base del respeto a las normas crear la tensión humanitaria por mejorarlas.

Las armas pequeñas y ligeras no se pueden prohibir por su naturaleza porque son armas de doble uso. Las utilizan las Fuerzas Armadas, la Policía, las empresas de seguridad privada y los civiles con licencia de armas. Pero sí que se puede y se debe evitar que produzcan un impacto humanitario, además de otros impactos de carácter social, criminal, medioambiental, de desarrollo, de derechos humanos, etc., mediante la regulación de estas armas en cuanto al control de tenencia, uso, almacenaje y comercio.

⁽³⁵⁾ TICEHURST, Rupert. «La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados», *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, 1997, accesible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlcy.htm>.

■ ¿CUÁLES SON LOS RETOS Y DESAFÍOS DE ÍNDOLE JURÍDICA QUE PLANTEA LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN?

Más que tratar de precisar y enumerar los retos y desafíos concretos, me propongo formular las medidas a tomar por la comunidad internacional para transformar los retos y desafíos en oportunidades para vencer a la amenaza. El tema es multidisciplinar y se corre el riesgo de perderse en el bosque, por lo que debo ceñirme a la expresión jurídica de estas oportunidades, que voy a enumerar y explicar brevemente, sin ánimo exhaustivo ni intento de pasar revista a lo que España ha introducido ya en su legislación. Tampoco voy a detenerme en la legislación europea, como no sea de pasada. En ese sentido lo que intento es señalar los objetivos a conseguir en los dos procesos internacionales que se han iniciado, uno desde el compromiso político, el otro desde la vinculación jurídica. Me refiero al Programa de Acción (PoA) de la Conferencia de Naciones Unidas de 2001 y al proyectado Tratado de Comercio de Armas.

■ Regular jurídicamente las transferencias internacionales de armas pequeñas

En su informe de 2012, *Small Arms Survey* estima que el valor anual de las transferencias internacionales lícitas de armas pequeñas y ligeras, piezas de repuesto, accesorios y municiones alcanza al menos 8.500 millones de dólares. En cuanto al valor anual de las transferencias internacionales lícitas de piezas de repuesto para armas pequeñas y ligeras, ha sido estimado en 1.428 millones de dólares, de los cuales 146 millones no aparecen en fuentes disponibles al público⁽³⁶⁾. No obstante, los ingresos totales por transacciones son solo una parte de la historia; los países a menudo venden armas viejas y excedentes de armas a un precio muy inferior a su valor real o simplemente las regalan.

El comercio de armas pequeñas no está bien regulado y puede considerarse el menos transparente de todos los sistemas de armas. Con facilidad el comercio lícito puede convertirse en ilícito, simplemente cambiando el destinatario final por robo, sustracción, corrupción de funcionarios o alterando los requisitos y condiciones establecidos en las regulaciones sobre comercio de armas. El tráfico ilícito y el mercado ilícito de armas de fuego se convierten en un negocio muy lucrativo, por lo que a menudo se encuentra en manos del crimen organizado y la delincuencia transnacional. El concepto de transferencia es uno de los escollos más importantes con los que se encuentra la regulación de

⁽³⁶⁾ Véase informe *Small Arms Survey 2012: Resumen del capítulo 8*, accesible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/sp/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-8-summary-SPA.pdf>.

comercio de armas. Debería cubrir todos los movimientos de las armas en un sentido muy amplio, y a ello me dedicaré más adelante.

Ningún Gobierno debería autorizar transferencias de armas cuando exista peligro evidente de que ese material pueda ser utilizado por el posible receptor para cometer abusos graves contra los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. Además, los Gobiernos deberían garantizar que la circulación y el uso de armas estuvieran estrictamente limitados en virtud de las normas de derechos humanos de la ONU y del derecho internacional humanitario⁽³⁷⁾.

■ Regular jurídicamente las actividades de intermediación y el corretaje

Tradicionalmente, el comercio de armas, que solía basarse principalmente en transacciones de Gobierno a Gobierno, ha pasado a depender en todas partes de la intervención de intermediarios privados que operan en un entorno multinacional. Se hace acuciante el control de los llamados «brokers», regulando sus actividades, coordinando internacionalmente los criterios para autorizar las exportaciones, expidiendo certificados de usuario final y estableciendo un registro de corretaje e intermediación.

El texto, del que hablaré en detalle más adelante, presentado por el presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tratado de Comercio de Armas, celebrado en Nueva York del 2 al 27 julio de 2012 y que finalmente no llegó a buen puerto, dice lo siguiente:

Cada estado parte adoptará las medidas adecuadas, dentro de su legislación nacional, para regular que la intermediación, que se realiza bajo su jurisdicción para las armas convencionales, tiene lugar en el ámbito del presente Tratado. Dichos controles podrán exigir que los corredores se registren y obtengan la autorización por escrito antes de participar en las operaciones de intermediación⁽³⁸⁾.

Otra complicación es la fluidez y facilidad con la que se puede cambiar el usuario final de forma que el comercio lícito de armas puede convertirse en ilícito y de paso, si es el caso, burlar un embargo de Naciones Unidas. El comercio ilícito de armas pequeñas es un gran negocio para los traficantes, que no pagan impuestos ni derechos de aduana, y el margen de beneficios es inmenso. El peligro se agrava por el hecho de que, ante la magnitud de la oferta, ya que el negocio está en la ingente cantidad de armas vendidas, se abaratan cada vez más las armas pequeñas; dándose la circunstancia de que

⁽³⁷⁾ El CICR formuló en su informe del año 1999, ya citado, unas propuestas de restricciones basadas en el respeto del derecho internacional humanitario.

⁽³⁸⁾ Véase el artículo 8 del texto de la Presidencia de la Conferencia Internacional sobre el Tratado de Comercio de Armas, accesible en <http://www.juspax-es.org/uploads/documentos/ee011d4437305b9395c24fcc5fc81eee.pdf>.

en algunas zonas del mundo, un fusil de asalto AK-47 puede comprarse por un saco de maíz, es decir, por 20 ó 30 euros. También hay una relación innegable entre las armas pequeñas y el tráfico de estupefacientes, lo que entraña una amenaza añadida para la seguridad. Esta actividad la sustentan las organizaciones delictivas que trafican con ambos productos, ya que las armas se intercambian por estupefacientes, o viceversa. No solamente el trueque se realiza con la droga; existen actualmente muchas otras posibilidades, que van desde el tráfico de diamantes y otras piedras preciosas hasta otros recursos estratégicos, naturales y medioambientales.

■ Regular jurídicamente el comercio de municiones

Muchos estados son reacios a incluir las municiones en las regulaciones sobre el comercio de armas. Las armas pequeñas tienen por lo general una vida útil de muchos años, aserto fácilmente confirmado en nuestro país, que todavía cuenta con existencias de armas pequeñas en perfecto uso procedentes de la guerra civil de 1936. Esa circunstancia hace que el suministro de armas se rija por distintos condicionantes que el suministro de municiones, que está condicionado por la necesaria reposición de la munición consumida, por lo que la capacidad de un arma depende de un suministro continuo de municiones hasta el punto de que, en algunos casos, la falta de municiones les ha supuesto a los combatientes el no poder seguir combatiendo y les ha forzado a intentar resolver sus controversias por medios pacíficos.

Según el Informe sobre armas pequeñas del secretario general de las Naciones Unidas, de abril de 2011, la popularidad de ciertos tipos de armas entre los grupos armados está en correlación con la disponibilidad de sus municiones. Prevenir el reabastecimiento de municiones en situaciones de alto riesgo para la población civil debe ser una prioridad. A pesar de la renuencia de algunos estados a aceptar la regulación de las municiones, el análisis de los datos ha mostrado que una vasta mayoría de los países que actualmente regulan internamente el comercio de armas también lo hacen respecto a la transferencia de municiones, por lo que regular la transferencia de municiones no es una utopía, sino que es factible y totalmente deseable.

Otro problema que es preciso atajar es el goteo constante de munición que se sustrae de los almacenes y arsenales propiedad de la Administración pública, Fuerzas Armadas y Policía esencialmente. Urge por tanto una regulación integral de los almacenes que contemple ubicación, diseño, procesos de inventario de existencias y gestión, seguridad contra incendios y explosiones accidentales, seguridad y control de las instalaciones, formación, supervisión, etc. Más adelante me referiré específicamente a la seguridad y gestión de los almacenes y arsenales.

■ **Lograr el marcado, registro y rastreo de las armas pequeñas y ligeras y sus municiones**

Un presupuesto básico para lograr el control es marcar y registrar las armas, pero en lo tocante a las armas pequeñas es una tarea muy difícil. No me atrevería a suscribir cualquier dato sobre la cantidad de armas pequeñas actualmente en circulación. Kofi Annan apunta que estas armas suman casi 700 millones, suficiente para tener un arma por cada 10 personas en la tierra, pero este tipo de información sobre estas armas tan amantes de la opacidad y tan fáciles de ocultar, y es tan complicado el intento de controlarlas, que hace que los datos tengan solo un valor indicativo y aproximativo. De ellas aproximadamente la mitad está en poder de civiles. En las Naciones Unidas existe un registro de armas convencionales que a partir del año 2003 se abrió para el registro de armas pequeñas, pero todavía habrá que esperar mucho tiempo para disponer de esa útil herramienta en lo que se refiere a las armas pequeñas, con excepción de los misiles antiaéreos portátiles (MANPADS), que ya están registrados porque el control de estos misiles es básico para prevenir su uso terrorista contra la seguridad aérea.

La mayoría de las armas llevan marcas distintivas que las identifican y permiten rastrear su trayectoria desde la producción hasta el último propietario legal. Mediante el Protocolo de las Naciones Unidas sobre las armas de fuego de 2001 y el Instrumento internacional de localización de 2005, al que ya me he referido anteriormente, los países han contraído varios compromisos sobre el marcado y rastreo de armas pequeñas. Ese rastreo puede arrojar mucha información sobre quiénes venden armas a los grupos armados no estatales, a las organizaciones criminales y a las personas civiles en procesos tales como DDR, entregas voluntarias y decomisos. El rastreo puede identificar a los autores de un delito y detectar desvíos de armas al tráfico ilícito procedentes de dichos procesos de desarme y fugas de arsenales.

■ **Lograr que en el comercio de armas haya la máxima transparencia**

Es ampliamente reconocido que el comercio de armas pequeñas y ligeras se caracteriza por su opacidad, que predispone a que el comercio lícito acabe convirtiéndose en ilícito. Uno de los frentes de ataque de las campañas de sensibilización para controlar las transacciones de armas consiste en estimular a los Gobiernos a que rindan cuentas, a la opinión pública y a sus parlamentos, de sus operaciones comerciales.

El «Barómetro de transparencia del comercio de armas pequeñas», publicado cada año por el *Small Arms Survey* desde 2004, utiliza una serie de directivas normalizadas con el fin de analizar la transparencia de los exportadores de armas pequeñas. El nivel de transparencia es evaluado a través de una serie

de instrumentos para la creación de informes que suministran información oficial sobre las transferencias de armas pequeñas, tales como la Base de Datos Estadísticas de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Mercaderías COMTRADE, que se basa en datos aduaneros lo que le proporciona gran fiabilidad, el Registro de Armas Convencionales de la ONU e informes nacionales sobre exportaciones de armas, incluyendo el *Informe para los estados miembros de la UE*.

La edición 2012 del «Barómetro de transparencia...» evalúa las prácticas de elaboración de informes en 52 países, e identifica a Suiza, el Reino Unido y Rumanía como los tres países más transparentes en la materia. Los países con menor grado de transparencia son Irán, Corea del Norte y los Emiratos Árabes Unidos, con una puntuación igual a cero de un máximo posible de 25 puntos. Un poco más de la mitad de los países evaluados recibieron una puntuación inferior a 12,50 puntos, lo que sugiere que a pesar del progreso alcanzado por algunos países todavía queda mucho por mejorar en términos de realización de informes.

■ **Reglamentar la seguridad y la gestión de arsenales y almacenes de armas y municiones**

Además de impedir el tráfico ilícito de armas y municiones procedentes de los arsenales, otro desafío que hay que enfrentar es el alto número de bajas causadas por las explosiones de almacenes de municiones en todo el mundo; este es un asunto muy serio que afecta directamente al sector de la seguridad, porque el mal estado de los almacenes y arsenales, situación endémica en muchas partes del mundo, requiere de la cooperación internacional y de esfuerzos muy costosos, no solamente financieros sino en materia de regulación sobre la seguridad y la gestión de arsenales y de formación del personal.

La gestión y el control de arsenales se han convertido, como ya he señalado, en uno de los problemas más graves relacionados con las armas pequeñas. Los almacenes de los Gobiernos siguen siendo una fuente importante de armas pequeñas ilícitas en circulación. En gran medida, esta es una cuestión que atañe a la gestión de excedentes. Según el informe del secretario general de la ONU que estamos utilizando, de los 200 millones de armas de fuego modernas almacenadas en los arsenales militares de las Fuerzas Armadas de los países, al menos 76 millones pueden considerarse excedentes y, por ende, artículos cuya destrucción reviste carácter prioritario.

■ **Acabar con las violaciones en materia de armas ligeras y pequeñas cometidas de forma sistemática y con impunidad por los grupos armados no estatales**

Hay que salir al paso de quienes creen que los grupos armados no estatales no tienen la obligación de cumplir con el DIH. Todas las partes en conflictos

armados no internacionales deben acatar el artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra, el derecho humanitario consuetudinario y, en su caso, el Protocolo Adicional II de 1977.

Por eso resulta un tanto débil el referido informe de Naciones Unidas de 2011 cuando se refiere a estos actores no estatales, ya que después de afirmar que el DIH es aplicable a los grupos armados, reduce la exigencia de su cumplimiento a la contingencia de unos diálogos con organizaciones humanitarias:

En los últimos años, algunos organismos humanitarios, entre ellos el Comité Internacional de la Cruz Roja, han conseguido en varios casos entablar diálogos con grupos armados no estatales para conseguir que respeten más el derecho internacional humanitario, y disuadirlos de emplear minas antipersonal y de reclutar a niños como soldados. Varios grupos armados de distintas partes del mundo han contraído compromisos en materia de armas, que van desde promesas de limitar el uso de armas que son motivo de especial preocupación y tomar medidas preventivas del uso de la fuerza y las armas de fuego hasta compromisos para garantizar la seguridad básica y el control de las existencias de armas y municiones.

Una cosa es que las organizaciones humanitarias que carecen de *autoritas* entablen diálogos y otra que se admita en un informe de Naciones Unidas que el cumplimiento del DIH dependa de esas instancias. Además, reconoce que es poco lo que se sabe acerca del cumplimiento de esos compromisos, y deja la cuestión para ser estudiada en orden a comprender mejor la posible repercusión de esos compromisos en la protección de los civiles en los conflictos armados⁽³⁹⁾.

■ Reducir la violencia armada

En el informe del secretario general de 2011 sobre las armas pequeñas y ligeras aparece la violencia armada no solo como una expresión recurrente, constantemente repetida, sino como un tema específico al que se le dedican nada menos que 15 apartados de los 77 de que consta como muestra del interés de Naciones Unidas por analizar las causas y las consecuencias de la violencia armada. Se desprende del informe que la violencia armada, la violencia política y la violencia delictiva son caras de la misma moneda, en tanto en cuanto a que todas ellas se nutren de la disponibilidad de armas ligeras y pequeñas, por lo que la mejor forma de reducir la violencia, en todas sus formas, consiste en acometer políticas integradas con el referente común de proteger a la población civil de estas armas. De ahí que las medidas de recogida de armas y las actividades conexas deban ir complementadas con otros programas de amplio espectro, entre los que destacan los de desarrollo.

⁽³⁹⁾ Véase S/2009/277. Documento de Naciones Unidas.

Posiblemente uno de los proyectos de investigación más solventes y rigurosos en esta materia sea el que se ha desarrollado como consecuencia de la Declaración de Ginebra de 2006 sobre la violencia armada y el desarrollo, en la que 112 estados que la refrendaron⁽⁴⁰⁾ se comprometieron a establecer un vínculo entre el control de las armas pequeñas, la reducción de la violencia armada, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Entre los objetivos que se propone, destacaría como más importantes el promover la idea en los estados de que las reducciones de la violencia armada se puedan medir y que las mejoras realizadas de la seguridad humana deberían ser tangibles para 2015, lo que permitiría integrar sus programas relativos a la seguridad en el seguimiento de los *Objetivos de desarrollo del milenio*. La adopción de metas mensurables sobre la reducción de la violencia armada se puede alcanzar y así se está demostrando en los distintos niveles de organización territorial, desde las ciudades y comunidades hasta en los estados de todo el mundo.

■ Regular la tenencia y el uso de armas ligeras y pequeñas

Es otro de los desafíos a afrontar, puesto que las normas existentes en materia de tenencia y uso de armas pequeñas y ligeras dejan mucho que desear, como demuestra el hecho de que Naciones Unidas las tiene como una de las cuestiones pendientes, sin actualizar desde 1990, cuando publicó los «Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley»⁽⁴¹⁾, y que sin embargo han servido para orientar el entrenamiento y la creación de capacidad incluso en situaciones posteriores a conflictos.

La necesidad de cumplir las normas que sean unificadas y reflejen los estándares internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario no se dirige únicamente a los funcionarios públicos, pues no son solo los funcionarios públicos quienes están obligados a asegurar que se hace un uso legítimo de las armas. Estas normas deben regular también la tenencia y el comportamiento de los grupos armados estatales o no estatales, de las personas civiles y de las personas que trabajan en empresas de seguridad privada.

Apoyándose en un análisis de 70 países, el *Small Arms Survey 2011*⁽⁴²⁾ observó que se han dedicado pocos esfuerzos a documentar y unificar los tipos de armas pequeñas que las empresas privadas de seguridad utilizan y las posibles

⁽⁴⁰⁾ España la refrendó en 2007. Para más información, consultar la página www.genevadeclaration.org. Sobre el documento final de la 2.ª Conferencia Ministerial de Examen de la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo, consultar en http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-MRC2/outcome_document/GD-2ndMRC-Outcome-Documents_ESP.pdf.

⁽⁴¹⁾ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, accesible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm>.

⁽⁴²⁾ Véase el capítulo 4 del informe «Un negocio floreciente. Seguridad privada y armas pequeñas», accesible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/spa/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-04-summary-SP.pdf>.

deficiencias de control de las mismas. Mientras que varios estados les prohíben el uso de armas pequeñas, las reservas de seguridad privada en algunas zonas de conflicto se elevan a más de tres armas por empleado, siendo las de América Latina las que presentan un mayor volumen, con un promedio de armas por empleado casi diez veces superior que en Europa occidental.

■ LA RESPUESTA POLÍTICA Y JURÍDICA A LA AMENAZA DE LA PROLIFERACIÓN INCONTROLADA DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

A este punto quería llegar: los retos y desafíos identificados como oportunidades para construir un andamiaje jurídico eficaz. Con independencia de que todos los esfuerzos de la comunidad internacional en los niveles estatales, regionales e internacionales, tanto por los Gobiernos como por las instituciones y organizaciones públicas, sean bienvenidos e imprescindibles, lo cierto es que todos esos esfuerzos necesitan del compromiso político impulsado por la sociedad y sobre todo de una cobertura jurídica que proporcione seguridad, orientación, coherencia, coordinación y unidad. El marco político y jurídico apropiado debe estar, a mi juicio, liderado al máximo nivel que en cada momento histórico sea posible, y en este tiempo han sido las Naciones Unidas las encargadas de impulsar dos procesos que siguen vivos. El primero de ellos se apoya en la vinculación política de los estados, y el otro en su vinculación jurídica. Existe un claro paralelismo entre los dos procesos y se intuye que el primero, que ya tiene camino recorrido, va a actuar como complemento del segundo para tomar las riendas de la lucha antiproliferación cuando se suspende o bloquea la consecución del compromiso jurídico.

■ La vinculación política de los estados. La Conferencia de Nueva York de 2001 y el Instrumento sobre marcado y registro de 2005

En diciembre de 1998, la Asamblea General decidió organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. La conferencia se celebró del 9 al 20 de julio de 2001 en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. El programa de acción que se buscaba obtener se debía centrar en la necesidad de que los estados aplicaran embargos armamentísticos, identifiquen y rastreen armas, las almacenen en lugares seguros, ayuden a los funcionarios de aduanas y a la Interpol y destruyan los excedentes, sobre todo en el contexto de procesos de construcción de la paz, ayuda al desarrollo y desmovilización. Los resultados de la conferencia fueron más bien escasos y el Programa de Acción (PoA)⁽⁴³⁾ que se aprobó contenía modestas medidas para afrontar las graves consecuencias de la disponibilidad de armas no reglamentada. Aunque estimula el compromiso político tendente

⁽⁴³⁾ Programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects (UN Document A/CONF. 192/15).

a potenciar el control de las transferencias y se reconoce explícitamente que la incontrolada disponibilidad de armas socava la aplicación del derecho internacional humanitario, lo cierto es que pesó mucho el temor a infringir la soberanía nacional, limitar el derecho de los estados a defenderse a sí mismos, interferir con su responsabilidad para brindar seguridad o transgredir el derecho de los pueblos a la autodeterminación, sin dejar de mencionar el peso específico y la influencia que tiene la posesión privada legal de armas pequeñas.

- *Problemas y carencias del Programa de Acción*

El CICR consideró en un comunicado posterior a la conferencia que era menester hacer mucho más:

Si realmente queremos impedir que las armas lleguen a manos de personas que, con probabilidad, violarán el derecho internacional humanitario, tendremos que prepararnos –los Gobiernos y la sociedad civil– para realizar esfuerzos sostenidos durante años, en los planos nacional, zonal y mundial.

Bien es cierto que, al igual que ha sucedido con las minas antipersonal, se han movilizado numerosas ONG⁽⁴⁴⁾ y el seguimiento de la situación es efectuado por centros y universidades de todo el mundo, interesados en el análisis y resolución de los conflictos armados y en asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales.

En su informe de 2008⁽⁴⁵⁾, el secretario general mencionaba varios factores que consideraba habían impedido hasta entonces la plena aplicación del Programa de Acción y el uso del Instrumento internacional de localización en los planos nacional, regional y mundial. Entre ellos, ya lo he señalado, que ni uno ni otro son jurídicamente vinculantes; que no hay patrones mensurables, puntos de referencia concretos o fechas límite; que no hay capacidad en muchos estados miembros, en particular los más afectados, y que había habido un debate contraproducente sobre si las municiones están o no incluidas en el Programa de Acción. Ese debate continúa sin visos de solución definitiva.

⁽⁴⁴⁾ Podemos citar entre otras:

– Norwegian initiative on small arms transfers (NISAT). <http://www.nisat.org/>.

– International action network on small arms (IANSA). <http://www.iansa.org/>.

– Arms Control Assotiation. (ACA) <http://www.armscontrol.org/>.

– Armas bajo control. <http://www.controlarms.org/home/es>.

– Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <http://web.sipri.org/>.

⁽⁴⁵⁾ Naciones Unidas: Informe del secretario general sobre Armas pequeñas S/2008/258, 17 de abril de 2008, accesible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/303/08/PDF/N0830308.pdf?OpenElement>.

Por otra parte, el Programa de Acción no contempla una serie de elementos que son vitales para la correcta gestión del problema. Algunos de estos aspectos, recogidos por CLAVE⁽⁴⁶⁾, hacen referencia a:

- La necesidad de tener que establecer unos estándares conjuntos de regulación sobre la posesión civil de armas y municiones.
- El reconocimiento de que el mercado legal de armas es la fuente de suministro del mercado ilegal.
- La necesidad de tener que mejorar la gestión de los arsenales gubernamentales.
- Incorporar la dimensión de género de manera plena.
- Debe existir una prohibición de transferencias a actores no gubernamentales.

Sin embargo, estas lagunas se han ido solucionado sobre todo en el plano regional. El *Código de conducta de centroamérica SICA*, adoptado a finales del año 2005, significa un importante paso para la comunidad mundial, de igual manera que ha dado inicio la implementación del *Plan de acción contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras* de la Comunidad Andina, las tareas del Grupo de Armas de MERCOSUR, del Parlatino o la elaboración de la Legislación Modelo sobre Marcaje y Rastreo de Armas Pequeñas y Munición, elaborado por el Grupo de Expertos de CIFTA-CICAD⁽⁴⁷⁾.

- *El Programa de Acción se revitaliza*

Las tres primeras reuniones de las Naciones Unidas celebradas en el marco del *Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*, aprobado en 2001, dieron resultados limitados. Las dos reuniones bienales consecutivas de estados celebradas en 2003 y 2005 terminaron sin que se aprobaran documentos finales de carácter sustantivo. Lo mismo sucedió en la primera conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos alcanzados en la ejecución del Programa, celebrada en 2006. Sin embargo, en la tercera reunión bienal de estados y en la cuarta, celebradas en 2008 y 2010, fue posible aprobar documentos finales con medidas prácticas que incluyeron orientación para las actividades y la cooperación nacionales, regionales e internacionales⁽⁴⁸⁾.

Del 27 de agosto al 7 de septiembre de 2012, se realizó en Nueva York la Segunda Conferencia de Revisión del Programa de Acción (PoA) de la ONU

⁽⁴⁶⁾ Coalición Latinoamericana de ONG para la Prevención de la Violencia Armada CLAVE. Accesible en

http://www.clave-lat.com/clave/index.php?option=com_content&view=article&id=84:prensa&catid=7:documentos&Itemid=43.

⁽⁴⁷⁾ Consultar la Guía práctica UNDP «Legislación sobre armas pequeñas y ligeras», 2008, p. 32 y 33, http://www.poa-iss.org/kit/Spa_42018_UNDP_int_Web_Rev.pdf.

⁽⁴⁸⁾ Segen 2011 (véase A/CONF.192/BMS/2008/3 y A/CONF.192/BMS/2010/3).

sobre el Comercio Ilícito de las Armas Pequeñas y Ligeras (APAL). Las delegaciones tenían en mente el fracaso de la Conferencia sobre el Tratado de Comercio de Armas celebrada poco más de un mes antes y consiguieron en el último minuto llegar a un consenso a costa de descafeinar un tanto el contenido del texto final⁽⁴⁹⁾. En el documento se reconoce que muchos de los desafíos y obstáculos que había que enfrentar siguen sin solución; que el comercio ilícito sigue sosteniendo los conflictos, exacerbando la violencia armada y facilitando niveles crecientes del crimen organizado transnacional, y que este comercio impide la provisión de asistencia humanitaria, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Además, no se incluyó la referencia a las municiones, explosivos y transferencia de armas a actores no estatales, siendo este un punto importante que reflejaba las preocupaciones expresadas por los estados, como en el caso de Colombia⁽⁵⁰⁾.

En cuanto a sus aspectos más positivos, hay que señalar que se ha formado un núcleo muy importante de estados y organizaciones regionales que están decididos a implementar el PoA, a pesar de los intentos obstruccionistas de los que aquí hacen extrañas parejas, como puede ser el caso de Irán, Corea del Norte y Estados Unidos. En ese grupo está España y la Unión Europea. Los estados se han comprometido a adoptar una lista de medidas para fortalecer el desarrollo del PoA en los niveles nacional, regional y global entre 2012 y 2018. Entre otros, en el nivel nacional se comprometen a mejorar la coordinación entre agencias gubernamentales, asegurar que los Gobiernos autorizan las transferencias de APAL según los compromisos del PoA, facilitar la participación de las mujeres en el diseño de las políticas de APAL, investigar cómo eliminar el impacto negativo del comercio ilícito en las mujeres y aumentar los esfuerzos para entregar informes nacionales periódicos sobre el estado de implementación. En el plano regional, los países se comprometen a explorar cómo las organizaciones regionales y subregionales pueden ayudarles en la producción de informes nacionales y a promover que estas organizaciones, incluyendo los centros de la paz y el desarme de la ONU, colaboren con la implementación del PoA por intercambiar información y mejores prácticas. Finalmente, en el global, acuerdan el promover que el sistema de la ONU asigne recursos y asistencia a países para fortalecer el almacenamiento seguro y la disposición responsable de APAL, y que se aumente la cooperación con la sociedad civil, la universidad y la industria.

No obstante, he de decir que llevo siguiendo el proceso desde que se inició en los 90 y en mi opinión los frutos que ha dado desde entonces la lucha contra la proliferación, con unos instrumentos sin fuerza jurídica, son evidentes. Las Naciones Unidas han creado un mecanismo de coordinación de armas

⁽⁴⁹⁾ Puede consultarse en <http://www.poa-iss.org/RevCon2/>.

⁽⁵⁰⁾ Así lo expresó la delegación colombiana en la primera comisión de la Asamblea General de Desarme y Seguridad Internacional que se celebró desde el 8 de octubre al 6 de noviembre de 2012, accesible en http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com12/statements/11Oct_Colombia.pdf.

pequeñas CASA que me ha parecido muy prometedor. CASA es capaz de enmarcar todos los aspectos de las armas pequeñas, contemplando el desarrollo, la delincuencia, el terrorismo, los derechos humanos, el género, la juventud, la salud y también los puntos de vista humanitarios. Las iniciativas de colaboración que ofrece CASA incluyen el desarrollo de normas de control de armas pequeñas, búsqueda de datos, misiones, proyectos de creación de capacidad, talleres y asistencia técnica para apoyar a los estados miembros en la aplicación del Programa de Acción, el Instrumento Internacional de Rastreo de Armas de Fuego y el Protocolo de las Naciones Unidas. Desde la red CASA se han implementado, en colaboración con socios en todo el mundo, unos mecanismos de ayuda a los Gobiernos que deben implementar el PoA, facilitándoles una guía clara, práctica y completa de estándares internacionales sobre todos los aspectos relativos al control de armas pequeñas (ISACS)⁽⁵¹⁾.

■ **La vinculación jurídica de los estados. El Tratado sobre Comercio de Armas de 2012**

A diferencia del Programa de Acción, que solamente opera sobre las armas pequeñas y ligeras y no obliga jurídicamente a los estados, el Tratado de Comercio de Armas, como desiderátum lamentablemente no conseguido todavía, se proyecta como una regulación global de todas las armas convencionales. La amenaza es global en su naturaleza y requiere una solución global. La importancia histórica del tratado reside en que es el primer esfuerzo global para regular el comercio de todas las armas convencionales, y es la primera negociación global para lograr vincular el respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos a las transferencias de armas, creando, al más alto nivel, un marco jurídico de responsabilidades y rendición de cuentas, lo que le confiere un tremendo potencial de protección. El Tratado Internacional de Comercio de Armas sería, de lograrse, el primer acuerdo legalmente vinculante en el mundo en esta materia.

• *Los pasos previos*

Desde 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido, en repetidas ocasiones, que la falta de normas internacionales comunes relativas a la transferencia de armas convencionales es un factor que contribuye al estallido de conflictos armados, al desplazamiento de personas, a la delincuencia organizada y al terrorismo, los cuales, a su vez, socavan la paz, la reconciliación, la seguridad y la estabilidad, así como el desarrollo social y económico sostenible. En enero de 2010, la Asamblea General decidió convocar, para el año 2012, la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre

⁽⁵¹⁾ Es recomendable visitar las páginas: UNODA (armas pequeñas) en <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/>, CASA en <http://www.un-casa-isacs.org/> e ISACS en <http://www.poa-iss.org/CASA/CASA.aspx>.

el Comercio de Armas para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las «normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales».

Durante los años 2010, 2011 y 2012 se celebraron sesiones del Comité Preparatorio que se centraron principalmente en delimitar y establecer los elementos, principios, metas y objetivos, ámbito de aplicación, criterios, asistencia y cooperación, implementación y cuestiones de procedimiento. En 2011 ya se contaba con un primer borrador del presidente Moritán, que con algunas modificaciones de poco fuste fue el que se distribuyó en la conferencia como primer texto de trabajo.

- *Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas*

La conferencia se celebró en Nueva York los días 3 al 27 de julio de 2012. Para que el TCA fuera verdaderamente sólido y efectivo, su ámbito y criterios de transferencia deberían guardar coherencia con el objeto y el propósito del mismo, que es prevenir los problemas consiguientes al comercio no reglamentado de armas convencionales⁽⁵²⁾, pero el principal escollo del tratado fueron las reglas de procedimiento que impusieron un estricto consenso. Varios estados, y en particular la UE, expresaron su preocupación acerca del concepto correcto, que entendían según la práctica de Naciones Unidas que no significa unanimidad sino un proceso que consiste en llegar a una decisión sin objeciones formales y sin voto. En condiciones normales, la búsqueda del consenso es enriquecedora para construir un texto que sea viable. Pero lo cierto es que ya se contaba con que algunos estados iban a hacer muy difícil llegar al imprescindible consenso porque sus intereses colisionaban frontalmente con el núcleo duro del texto que se presentaba. Como resulta evidente, los Gobiernos que han mantenido una posición adversa, activa o pasiva, con respecto a la regulación del comercio de armas son aquellos que o bien representan a estados ubicados en zonas de alta inestabilidad con violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (algunos son importantes compradores o vendedores de armas) o están aliados con alguno de los Gobiernos afectados por la regulación. Creo que es ilustrativo, a la vez que se ponen de manifiesto los principales problemas de aceptación del tratado, hacer una descubierta de la situación inicial:

⁽⁵²⁾ Como explicó el encargado del proceso de negociaciones del TCA al término de la reunión preparatoria de marzo de 2011, uno de los «fines y objetivos» del TCA es:

Contribuir a la paz, seguridad y estabilidad previniendo la transferencia de armas que faciliten: el sufrimiento humano, serias violaciones de las leyes internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario internacional, violaciones, sanciones y embargos del CSONU y otras obligaciones internacionales, el conflicto armado, el crimen organizado y actos terroristas, acciones que impiden la paz, reconciliación, seguridad, estabilidad y el desarrollo social y económico sostenible (...).

- Un grupo de países, entre ellos EE.UU., Egipto, Irán y China, pretenden excluir del texto base las llamadas armas pequeñas «no militares». Italia, por obvios intereses comerciales, se ha despegado de sus homólogos de la UE, solicitando que las armas que se utilizan para la caza y fines deportivos fueran excluidas del tratado. Por el contrario, la Unión Europea y otros Gobiernos argumentan que nunca podrían llegar a un acuerdo que separara las armas no militares de las armas pequeñas militares, porque el tratado no impide la caza legítima y deportiva pero sí la transferencia de esas armas a los criminales.
- La oposición de línea dura la han practicado Egipto, Siria, Argelia, Irán, Cuba y Corea del Norte, que rechazan aplicar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como criterios para autorizar o denegar las transferencias de armas. Con una posición menos rígida, países como China y Rusia también son reacios a que el tratado incluya derechos humanos y legislación humanitaria internacional.
- Estados Unidos, India, China, Siria y Egipto han manifestado su oposición a que las municiones sean reguladas. Por su parte, muchos estados de África, de América Latina y del Caribe han manifestado que es fundamental que la venta y la transferencia de munición estén incluidas en el nuevo acuerdo.
- Venezuela, Cuba y, en menor medida, Brasil no quieren que un eventual tratado de este tipo afecte por un lado a su seguridad nacional y por otro a sus aspiraciones a desarrollar tecnología o acumular armas. Brasil «no está a favor de la inclusión de criterios del tipo ‘acumulación excesiva de armas’ por parte de un estado o que asocian la transferencia con problemas en los esfuerzos de reducción de la pobreza o desarrollo socioeconómicos». Por su parte, Cuba exige que no se incluyan «requerimientos informativos innecesarios» que puedan poner en peligro su seguridad nacional, e insiste en que los datos aportados lo sean de forma voluntaria. Tampoco quiere Cuba que se mezclen en la discusión criterios que puedan ser aplicados de manera selectiva, como los derechos humanos.
- Estados como China, Rusia y los Estados Unidos, siempre que han tenido ocasión, han tratado de debilitar el tratado y han conseguido finalmente suspenderlo sine die.
- Otro de los pesos pesados en las negociaciones, India, insistía en incluir una cláusula que permitiera a los países eludir las obligaciones del tratado en materia de transferencia de armas alegando la existencia de un acuerdo previo en materia de defensa, pretensión que se consideró inaceptable.
- La actuación del presidente, el argentino Moritán, fue muy peculiar. Desde el retraso de una semana en comenzar las negociaciones por la demanda del pueblo de Palestina de ser reconocido como Estado, que, en mi opinión, debía haberla cortado de raíz por no ser el foro adecuado para debatir la cuestión, hasta comparar las negociaciones con un «tango» en una larga disertación que establecía la analogía en la «sincronización de cuerpos», lo que provocó la hilaridad general. El nombramiento de la delegación de Irán como miembro permanente del buró encargado de velar por la redacción

final del tratado y porque se alcancen acuerdos sobre el tema provocó el escándalo y la polémica, porque ponía al zorro a cuidar las gallinas dada la comprometida situación iraní, considerada una amenaza a la seguridad internacional, sometida a embargos internacionales e históricamente suministrador de armas a organizaciones como Hezbolá o a frentes de la insurgencia iraquí durante la ocupación occidental. Esa guinda pone de manifiesto las dificultades inherentes de un acuerdo como el TCA.

En resumen, los países que asistieron a la conferencia que se celebró en Nueva York polarizaron como he expuesto sus posturas, de tal modo que enseguida se habló de un «grupo de escépticos al tratado» y otro de «amigos de un tratado robusto». Las posturas iban desde favorecer un tratado de ámbito general que regulara el comercio de todas las armas convencionales y de sus municiones a apoyar un ámbito limitado a las siete categorías de armas incluidas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Otros estados optarían por un alcance intermedio entre esos dos enfoques: las siete categorías del Registro de las Naciones Unidas y las Armas Pequeñas y Ligeras (APAL), las siete categorías del Registro de las Naciones Unidas y las APAL y sus municiones, o una serie completa de armas convencionales pero sin sus municiones. El proyecto de texto de Moritán, de 14 de julio de 2011, enumeraba una amplia serie de categorías de armas, municiones, componentes, tecnología y equipamiento y una aceptable definición de transferencia, y estaba bien estructurado, por lo que las ONG pensaban esperanzadas que podía servir para lograr un buen tratado. Pero a lo largo de las cuatro semanas y en sucesivos embates se fue desmoronando y descafeinando, hasta el punto de que corría serio peligro de que, en caso de ser aprobado, sería a todas luces incapaz de impedir la transferencia de armas a países que violan severamente los derechos humanos, cosa que, por otra parte, era lo que pretendían los «escépticos». Abramson, director de la campaña para el control de armas, llegó a decir que «no tiene caso tener un tratado de comercio de armas si los acuerdos no tienen sustancia».

En esa situación de *impasse* se encontraba la conferencia a escasos días para terminar sus sesiones cuando 74 países, entre los que se encontraba España (a los que estados del peso de Australia, Japón y Francia no se adhirieron), suscribieron una declaración en la que advertían de que existía un conjunto de conceptos que constituyen la columna vertebral sobre la que el resto del tratado descansa, que son irrenunciables, y que el TCA sería juzgado por la fortaleza de sus principios derivados de la Resolución 64/48 de la Asamblea General, por sus criterios y por su alcance. Asimismo señalaban que los principios humanitarios deben estar incluidos en el texto final. Francisco Yermo, portavoz de Intermón Oxfam en la campaña «armas bajo control», alabó la actitud de España:

Es muy positivo que la delegación española haya cumplido su promesa de ser proactiva y dinámica durante las negociaciones adhiriéndose a este comunicado que defiende un tratado robusto y efectivo, basado en

preocupaciones humanitarias. Es crucial que España forme un bloque negociador sólido junto al resto de estados firmantes del texto. No deben hacer concesiones ante lo que se espera que sea una propuesta de borrador de tratado muy débil y diluido y que va a hacerse público esta semana.

Las negociaciones parten del concepto conocido como «regla de oro», que pretende evitar que las armas sean transferidas a países donde se cometen graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y es preciso reconocer que esa regla de oro se fue manteniendo contra viento y marea en todos los «papeles».

- *¿Cómo debía ser el tratado?*

A mi juicio responder a esta pregunta es crucial para aceptar o no el tratado. Porque si no cambian las prácticas de los estados, si al amparo del nuevo tratado pueden Rusia e Irán seguir vendiendo armas a Siria, si no sirve para salvar vidas, si simplemente los estados pueden mantener el status quo que disfrutaban antes del tratado, entonces un tratado de esas características es mejor no aceptarlo. Glowinski, miembro de la delegación de Méjico, país que destacó por su buen hacer, afirmó que:

Un tratado internacional no puede ser una declaración de buenas intenciones, es por definición un compromiso que crea obligaciones y derechos para todos.

Un tratado sólido y robusto debería:

- Incorporar criterios procedentes del DIH y del DIDH para todas las transferencias.
- Tener un ámbito de aplicación amplio con relación al armamento que abarque todas las armas y municiones convencionales, piezas, componentes y accesorios, así como la maquinaria, las tecnologías y los equipos técnicos necesarios. Incluir las armas tripuladas y las no tripuladas, los drones y las armas robóticas, las armas letales y las no letales.
- Tener un ámbito de aplicación amplio con relación a las actividades que regule todos los supuestos de comercio de intermediación y corretaje y todas las transferencias internacionales, entendiendo por tales las importaciones, las exportaciones, las reexportaciones, las reimportaciones, los transbordos, los tránsitos y las transferencias temporales.
- Incluir en el concepto de transferencia la regulación de toda clase de transacciones y servicios relacionados con las armas en paso de fronteras, cambios de titularidad o de control de todo movimiento internacional físico o documental relacionado con las armas, los préstamos, arrendamientos,

licencias de fabricación, donaciones o ayudas, la formación, el mantenimiento, el transporte, el almacenamiento y el apoyo técnico o logístico que implique el paso de fronteras.

- Negar cualquier forma de transferencia cuando exista un claro riesgo de que se produzcan violaciones graves del derecho internacional humanitario.
- Incorporar la prohibición de las transferencias a actores armados no estatales.
- Regular las actividades que faciliten el movimiento internacional de armas convencionales de una jurisdicción a otra y tengan como consecuencia cualquier cambio en la titularidad y/o el control de las armas mediante ventas internacionales, regalos, préstamos, arrendamientos, corretaje, transporte, almacenamiento, seguridad, financiación y autorización para la producción de armas en el extranjero.
- Contener unas normas de implementación con los más altos estándares. Organizar una Unidad de Apoyo a la Implementación.
- Contener mecanismos de garantía: que exijan responsabilidades penales y administrativas previa tipificación de las infracciones; que permitan la supervisión de su cumplimiento, y que aseguren la transparencia, a cuyo fin debe contener un formulario unificado para la elaboración de informes periódicos.
- Contener normas operativas para la atención a las víctimas, la sensibilización, el fomento de una cultura de paz, la cooperación y la asistencia internacionales.

- *¿Por qué fracasó?*

La razón formal es que la delegación de Estados Unidos declaró que, aunque el «corazón» del texto de la Presidencia era consistente y no le presentaba serias objeciones, necesitaba tiempo para pensarlo. Eran tiempos de elecciones y el presidente norteamericano estaba sometido a una campaña brutal por parte de grupos de presión como la Asociación Nacional del Rifle o la Fundación Heritage, que equivocadamente sostenían la tesis de que el tratado chocaba frontalmente con la segunda enmienda de la Constitución. Es lamentable señalar que los últimos borradores de los documentos de trabajo estaban muy lejos de lo que se necesita para producir un tratado realmente eficaz. No merece la pena en este trabajo ahondar en el desarrollo de la conferencia y analizar los recovecos de las negociaciones, porque de lo que se trata aquí es de retomar el testigo no en el estado en que lo dejaron los negociadores, sino en un nuevo texto que recoja el fruto de las aportaciones que se han hecho durante la conferencia, que han sido muchas y muy valiosas, sobre todo las procedentes de las ONG.

Las negociaciones culminaron seis años de consultas de la ONU y más de un decenio de trabajo de campañas de sensibilización llevadas a cabo por premios Nóbel de la Paz –recuerdo al expresidente de Costa Rica y premio Nóbel Oscar Arias– y por un gran número de organizaciones no gubernamentales, incluida la

Cruz Roja y la Media Luna Roja, con una sensación agridulce, como manifestó por escrito al presidente Moritán un grupo de más de 70 países:

Creemos que estuvimos muy cerca de alcanzar nuestras metas. Estamos decepcionados de que este proceso no haya llegado a una conclusión feliz hoy. Estamos decepcionados, pero no desalentados. Los compromisos han tenido que cumplirse, pero en general el texto que presentó ayer cuenta con el apoyo abrumador de la comunidad internacional como base para llevar adelante nuestro trabajo.

Los estados miembros de las Naciones Unidas se reunirán, como parte de la primera comisión de la Asamblea General de Desarme y Seguridad Internacional, desde el 8 de octubre al 6 de noviembre de 2012. Es aquí donde decidirán cuándo y cómo tendrá lugar la próxima ronda de negociaciones del tratado que ha sido incluido en el tema 94 del programa. Se espera que se presente una resolución solicitando un mandato para nuevas negociaciones en marzo de 2013, pero aún quedan por decidir los detalles de dicha resolución y si será aprobada una vez despejadas las incertidumbres del proceso electoral norteamericano.

- *Aplicación de criterios basados en el derecho internacional humanitario*

Para evitar que el acceso no regulado a las armas y a las municiones contribuya a que se cometan violaciones del derecho humanitario, las decisiones relativas a la transferencia de armas deberían tener en cuenta la probabilidad de que el receptor respete este derecho. Partiendo de las conclusiones del estudio titulado «La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados» de 1999, al que ya he hecho referencia, el CICR ha propuesto que todas las normas nacionales e internacionales relativas a las transferencias de armas incluyan la obligación de *evaluar* si el receptor respetará el derecho internacional humanitario, y que prohíba dichas transferencias si existe un *riesgo sustancial* de que las armas se van a utilizar para cometer violaciones graves de este derecho.

Los estados que transfieran armas tendrían que evaluar el riesgo de que haya violaciones «graves» del DIH. Estas son las violaciones que los países ya tienen la obligación de investigar cuando sean cometidas por los respectivos ciudadanos o en su territorio o sobre los que existe una jurisdicción universal según las disposiciones de los convenios de Ginebra de 1949 (artículos 50, 51, 130 y 147 del Convenio I, II, III y IV, respectivamente) y del Protocolo I adicional de 1977 (artículos 11 y 85). Según el derecho consuetudinario, las violaciones graves del DIH constituyen crímenes de guerra, los cuales están enumerados, a su vez, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Aunque no todos los estados son partes en el Estatuto de Roma, los crímenes

de guerra enumerados en el artículo 8 sirven como útil referencia para los actos que los países han considerado, en general, como violaciones graves del derecho internacional consuetudinario⁽⁵³⁾.

Por último, el CICR invitó a las delegaciones que tomaban parte en el proceso negociador a que consultaran su *Guía práctica* sobre la aplicación de los criterios del DIH a las decisiones sobre transferencias de armas. La finalidad de la guía es ayudar a los estados a aplicar los criterios de DIH proponiendo la elaboración de directrices para evaluar el riesgo de que se cometan infracciones graves del DIH. La guía define un conjunto de indicadores que pueden utilizarse como una base para esas evaluaciones, ofrece una lista de las infracciones graves y de los crímenes de guerra a los que he hecho referencia y propone una lista ilustrativa de fuentes de información relevantes para efectuar las evaluaciones de riesgos.

Los países también han hablado de otros criterios que deberían aplicar cuando tengan que decidir si autorizan una transferencia de armas. Los criterios propuestos más comunes para el TCA se refieren a las obligaciones internacionales que expresamente prohíben las transferencias, como los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y las posibles transferencias posteriores que los países deseen evitar. El propósito de esta última categoría de criterios sería que las armas transferidas no sean utilizadas para cometer o facilitar las violaciones del derecho internacional.

En la citada *Guía práctica* aparecen una serie de indicadores que se proponen para evaluar el riesgo de que las armas o el equipamiento militar transferidos se utilicen para cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario⁽⁵⁴⁾: · Si el receptor que participa o que ha participado en un conflicto armado ha cometido violaciones graves del DIH.

- Si el receptor que participa o que ha participado en un conflicto armado ha tomado todas las medidas necesarias para prevenir las violaciones del DIH o para hacerlas cesar, incluso castigando a los responsables.
- Si el receptor se ha comprometido formalmente a aplicar las normas del DIH y si ha adoptado las medidas pertinentes para su implementación.
- Si el país receptor cuenta con los mecanismos jurídicos, judiciales y administrativos necesarios para la represión de las violaciones graves del DIH.

⁽⁵³⁾ Declaración del CICR sobre los criterios de DIH que deben incorporarse en el Tratado sobre el Comercio de Armas, 01-03-2011, accesible en:

<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/arms-trade-treaty-criteria-statement-2011-03-01.htm>.

⁽⁵⁴⁾ "Decisiones relativas a la transferencia de armas. Aplicación de criterios basados en el derecho internacional humanitario», *Guía práctica*, CICR, 2007, accesible en http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0916.pdf.

- Si el receptor da a conocer el DIH, sobre todo entre las Fuerzas Armadas y otros portadores de armas, y si ha incorporado el DIH en su doctrina, sus manuales y su instrucción militar.
 - Si el receptor ha tomado medidas para prevenir el reclutamiento de niños en las Fuerzas Armadas o grupos armados y su participación en las hostilidades.
 - Si existen estructuras de poder con capacidad para rendir cuentas y dispuestas a velar por el respeto del DIH.
 - Si las armas o el equipamiento militar solicitados son proporcionales a los requisitos y a las capacidades operacionales del usuario final declarado.
 - Si el receptor ejerce un control riguroso y eficaz sobre sus armas y su equipamiento militar y sobre una ulterior transferencia de los mismos.
- *Otros aspectos humanitarios en el tratado de armas*

En la conferencia el CICR hizo tres declaraciones con la finalidad de poner el acento en la importancia que debe tener en el tratado la protección de la organización sanitaria, y el de ofrecer asesoramiento sobre aspectos puntuales del DIH. En la primera declaración, al comienzo de las negociaciones, Christine Beerli, vicepresidenta del Comité Internacional de la Cruz Roja, puso en antecedentes a los participantes sobre el riesgo que corren los que desempeñan tareas de ayuda sanitaria⁽⁵⁵⁾.

La segunda intervención del CICR fue para aclarar que el uso no riguroso de los términos jurídicos puede tener graves consecuencias en el alcance protector del tratado, cuestión en la que no me cansaré de insistir. En efecto, el CICR observó que en el documento de debate del presidente del 3 de julio se hace referencia al derecho internacional humanitario (DIH) de tres maneras diferentes: «infracciones graves», «violaciones graves del derecho internacional humanitario», y «crímenes de guerra». Pues bien, las «violaciones graves del derecho internacional humanitario» constituyen «crímenes de guerra» y estos dos términos son intercambiables. La mayoría de estos delitos implican muerte, lesiones y destrucción o apropiación ilícita de bienes. Incluyen las «infracciones graves» especificadas en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977, pero no se limitan a ellas. Sin embargo,

⁽⁵⁵⁾ Un estudio del CICR titulado «Asistencia de salud en peligro», basado en datos recabados en 16 países en los que trabaja la organización, revelaba que los ataques armados contra el personal y las instalaciones de salud, las ambulancias y las personas que precisan de asistencia sanitaria debería ser un motivo de preocupación universal. En la mayoría de los países en los que trabaja, el CICR es testigo de las consecuencias que conlleva la falta de control sobre las transferencias de armas convencionales. Decenas de miles de víctimas reciben asistencia médica del CICR. Quienes han quedado discapacitados reciben tratamiento, ya sea en nuestros centros de rehabilitación o en centros con los que colaboramos; sin embargo, a menudo no se puede prestar asistencia a los heridos y enfermos, sencillamente, porque las operaciones humanitarias se tienen que suspender o retrasar debido a ataques o amenazas armados.

las infracciones graves indicadas en esos instrumentos ocurren solo en los conflictos armados internacionales; los crímenes de guerra también abarcan los delitos definidos en el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que pueden ocurrir tanto en los conflictos armados internacionales como no internacionales. Por lo tanto, el uso del término «infracciones graves» es demasiado limitado, ya que se aplicaría exclusivamente a los crímenes cometidos en conflictos armados internacionales, y habrían de emplearse en su lugar las expresiones «violaciones graves del DIH» o «crímenes de guerra», a fin de asegurar que el tratado abarque los actos de este tipo cometidos en todos los conflictos armados⁽⁵⁶⁾.

El tercer y último informe se refiere a los criterios que se utilizan para denegar una transferencia que sigue siendo un motivo de especial preocupación. A pesar de que exista una «presunción» de un riesgo sustancial de que cometerán violaciones graves del DIH o del DIDH, sin embargo la transferencia puede seguir adelante sin que haya una indicación de cuáles son los factores que justifican eludir la presunción de riesgo. Esto crea el peligro de que la presunción se aplique de manera subjetiva, posiblemente arbitraria e inconsistente.

Las medidas de «mitigación» del riesgo pueden ser útiles e importantes. Pueden incluir garantías bilaterales y aclaraciones, la capacitación de las fuerzas, la acción disciplinaria contra los responsables de los infractores anteriores y la fijación de las existencias para evitar la desviación. Sin embargo, *las medidas de mitigación deben ser tomadas antes de conceder una autorización* y no como justificación para una transferencia que de otro modo no sería justificable.

Puede haber diferentes evaluaciones sobre cuándo existe un riesgo considerable. Pero una vez que este riesgo sustancial ha sido identificado, es esencial tener presente que un tratado internacional no puede permitir dar a entender que las armas se pueden transferir a pesar de este riesgo evidente de que se cometan crímenes de guerra con las armas en cuestión.

Esa disposición, si persistiera en su redacción, dejaría la puerta abierta a las transferencias de armas a pesar de una evaluación que apreciara que existe un riesgo sustancial de que sean utilizadas para cometer crímenes de guerra o violaciones graves del DIDH. La consecuencia, en relación con el DIH, acarrearía el riesgo de sustraer al tratado de la obligación existente en los convenios de Ginebra de «respetar» y «hacer respetar» el derecho internacional humanitario.

⁽⁵⁶⁾ Tratado sobre el Comercio de Armas: declaración del CICR sobre los criterios aplicables a la transferencia de armas, Conferencia Diplomática, 12 de julio de 2012.

■ CONCLUSIONES

Existen claros vínculos entre la lucha contra la proliferación no reglamentada de armas pequeñas y ligeras APAL y la reforma del sector de seguridad RSS. El control de armas y la reducción de la violencia armada forman parte de los elementos o factores comunes del sistema antiproliferación APL y del sistema de la reforma del sector seguridad (RSS), y estos sistemas interactúan sobre la base de estrategias y políticas integrales. Es necesario que ambos sistemas se tengan en cuenta a la hora de la planificación y de las acciones que necesiten coordinación o integración.

La lucha contra la proliferación se configura como una de las nuevas amenazas a las que debe enfrentarse la comunidad internacional. Es una amenaza global que requiere soluciones globales, y es una amenaza transversal que afecta a todos los ejes en los que opera la RSS: seguridad humana, instituciones, imperio de la ley y desarrollo sostenible. También existe un vínculo entre el control de las armas pequeñas, la reducción de la violencia armada, el respeto del DIH y los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Esta amenaza está identificada y sistematizados los impactos que produce, pero desafortunadamente muchos estados o no la consideran como amenaza o no la tratan como una prioridad nacional. Y, sin embargo, ya no puede haber duda de su existencia ni de su peligrosidad. Las armas pequeñas y ligeras han sido el arma utilizada de forma exclusiva en 46 de los 49 últimos conflictos. No existe sector de la actividad humana que no esté contaminado por la violencia armada, tanto en los periodos de preconflicto y conflicto armado como en el de consolidación de la paz. Son las llamadas armas de destrucción en masa. El tráfico ilegal de armas y municiones mueve muchos millones de dólares y es un gran negocio. Esa es la razón por la que el comercio de armas es el más opaco y el menos reglamentado de todos los sistemas de armas, circunstancias ambas que facilitan que del comercio lícito se pase al comercio ilícito con una gran fluidez.

Se considera conveniente enmarcar estas armas en el plano general de la regulación humanitaria de todas las armas pasadas, presentes y futuras y sus principios limitadores. Ello permite la necesaria visión de conjunto para comprender mejor los aspectos humanitarios que se incorporan a la regulación de esta clase de armas.

La reacción normativa de la comunidad internacional ha surgido como respuesta global a lo que es un problema global, y han surgido dos procesos liderados ambos por Naciones Unidas que buscan poner fin al sufrimiento humano mediante medidas que trascienden de un mero control de las armas para abarcar también la protección de las víctimas afectadas por las APAL,

sus familias y sus comunidades, la asistencia y la cooperación internacional y la promoción de una cultura de paz. El primero en el tiempo de los procesos optó por el esfuerzo basado en el compromiso político, y aunque su andadura fue vacilante y con más sombras que luces, se ha revitalizado en los últimos cinco años y está desarrollando mecanismos de asistencia y coordinación muy prometedores de los que están sacando gran provecho muchos de los estados con problemas crónicos de violencia.

El segundo proceso no busca únicamente la regulación de las APAL, sino de todas las armas convencionales; como mínimo, las siete categorías de armas que figuran en el Registro de Naciones Unidas. El Tratado de Comercio de Armas es uno de los proyectos más ambiciosos que se ha propuesto la comunidad internacional. Nunca anteriormente se había acometido tamaña empresa. Es la vinculación jurídica de los estados en la responsabilidad individual y compartida de un esfuerzo global, para acabar con una amenaza global. La Conferencia del Tratado sobre el Comercio de Armas se celebró los días 3 al 27 de julio y, desafortunadamente, no llegó a buen puerto, lo cual no quiere decir que se haya extinguido, sino solo suspendido sin fecha fija, quizá para finales de 2012. Una llamada a la esperanza la constituye la formación de una gran mayoría de países que se han propuesto continuar el trabajo emprendido, tomando como base el documento final de la Presidencia que no obtuvo el imprescindible consenso. Las negociaciones se han retomado en el seno de la primera comisión de las Naciones Unidas en su 67.^a sesión, que tiene lugar los días 8 de octubre al 6 de noviembre, y en la que previsiblemente se adoptará una resolución que convoque una nueva conferencia en los primeros meses de 2013.

Como final de mis conclusiones sintetizo lo debería contener un tratado eficaz que pusiera fin al flujo ilícito de armas pequeñas y ligeras.

Un tratado sólido y robusto debería:

- Incorporar criterios procedentes del DIH y del DIDH para todas las transferencias.
 - Tener un ámbito de aplicación amplio con relación al armamento que abarque todas las armas y municiones convencionales, piezas, componentes y accesorios, así como la maquinaria, las tecnologías y los equipos técnicos necesarios. Incluir las armas tripuladas y las no tripuladas, los drones y las armas robóticas, las armas letales y las no letales.
 - Tener un ámbito de aplicación amplio con relación a las actividades que regule todos los supuestos de comercio de intermediación y corretaje y todas las transferencias internacionales, entendiendo por tales las importaciones, las exportaciones, las reexportaciones, las reimportaciones, los transbordos, los tránsitos y las transferencias temporales.
-

- Incluir en el concepto de transferencia la regulación de toda clase de transacciones y servicios relacionados con las armas en paso de fronteras, cambios de titularidad o de control de todo movimiento internacional físico o documental relacionado con las armas, los préstamos, arrendamientos, licencias de fabricación, donaciones o ayudas, la formación, el mantenimiento, el transporte, el almacenamiento y el apoyo técnico o logístico que implique el paso de fronteras.
- Negar cualquier forma de transferencia cuando exista un claro riesgo de que se produzcan violaciones graves del derecho internacional humanitario.
- Incorporar la prohibición de las transferencias a actores armados no estatales.
- Regular las actividades que faciliten el movimiento internacional de armas convencionales de una jurisdicción a otra y tengan como consecuencia cualquier cambio en la titularidad y/o el control de las armas mediante ventas internacionales, regalos, préstamos, arrendamientos, corretaje, transporte, almacenamiento, seguridad, financiación y autorización para la producción de armas en el extranjero.
- Contener unas normas de implementación con los más altos estándares. Organizar una Unidad de Apoyo a la Implementación.
- Contener mecanismos de garantía que exijan responsabilidades penales y administrativas previa tipificación de las infracciones, que permitan la supervisión de su cumplimiento y que aseguren la transparencia, a cuyo fin debe contener un formulario unificado para la elaboración de informes periódicos.
- Contener normas operativas para la atención a las víctimas, la sensibilización, el fomento de una cultura de paz, la cooperación y la asistencia internacionales.

■ BIBLIOGRAFÍA

AUBERT, M.: «El Comité Internacional de la Cruz Roja y la cuestión de las armas que causan males superfluos o dañan sin discriminación», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 102, 1990.

ACA (Arms Control Association), <http://www.armscontrol.org/>.

«Armas bajo control». En <http://www.controlarms.org/home/es>.

BARRIOS, C.: «La contribución española a la reforma del sector de seguridad». *FRIDE*, n.º 55, mayo de 2011.

CAD/OCDE. «Manual del sobre la reforma del sistema de seguridad: apoyo a la seguridad y la justicia». 2007.

CASA en <http://www.un-casa-isacs.org/>.

CICR. «Decisiones relativas a la transferencia de armas. Aplicación de criterios basados en el derecho internacional humanitario», *Guía práctica*, 2007.

— Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre los criterios de DIH que deben incorporarse en el Tratado sobre el Comercio de Armas, 01/03/2011.

— Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre el ámbito del Tratado sobre el Comercio de Armas, en la sesión del comité preparatorio encargado de elaborar el Tratado sobre el Comercio de Armas. Nueva York, 28/02/2011.

— Declaración del CICR ante la Asamblea General, 66.^a sesión, Primera Comisión, Nueva York, 11/10/2011.

— Web Seminar on the Arms Trade Treaty, 17/04/2012.

— Declaración de Christine Beerli, vicepresidenta del Comité Internacional de la Cruz Roja, ante la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Nueva York, 03/07/2012.

— Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja, sobre criterios de transferencia de armas, ante la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Nueva York, 12/07/2012.

— Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja, sobre criterios de transferencia de armas, ante la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Nueva York, 19/07/2012.

- Comunicado del Comité Internacional de la Cruz Roja ante la conclusión sin resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Nueva York, 28/07/2012.
 - Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja en las Naciones Unidas. Debate general sobre desarme y seguridad internacional. Asamblea General de las Naciones Unidas, 67.º período de sesiones, Primer Comité, Nueva York, 16/10/2012.
- CLAVE, Coalición Latinoamericana de ONG para la Prevención de la Violencia Armada, <http://www.clave-lat.com/clave/>.
- CHURRUCÁ MUGURUZA, C.: «El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de la seguridad: el valor añadido de la UE como actor de seguridad global». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 138, IIEE. «La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno».
- COLLANTES CELADOR, G.: «La seguridad humana. La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad: ¿un nuevo ejemplo de división ‘conceptual-contextual’?». *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo*, CIDOB, 2008.
- COSTAS TRASCASAS, M.: «Violencia interna y protección de la persona. Una laguna jurídica del derecho internacional». Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- DAOUST, COUPLAND Y RIKKE ISHOEY: «¿Nuevas guerras, nuevas armas? La obligación de los estados de examinar la licitud de los medios y métodos de hacer la guerra», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 846, 2002.
- DOMÉNECH OMEDAS, J. L.: «Las misiones de paz internacionales ante las nuevas amenazas globales». Obra colectiva *Los conflictos armados en la era de la globalización*, Ediciones Parthenon, Sevilla, 2007.
- «Las operaciones de paz de las Fuerzas Armadas españolas». Obra colectiva dedicada in memoriam de F. Javier Sánchez del Río y Sierra. *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 65, 1995.
 - «Limitaciones al empleo de medios y métodos de combate: armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados. Residuos explosivos de guerra y proliferación de armas ligeras», en *Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2.ª edición, 2007.

— «La acción militar en las operaciones de paz». Estudios de derecho internacional y derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González. Editores Jorge Cardona Llorens, José Luis Rodríguez-Villasante y otros, coordinador Mariano Aznar Gómez. Tirant lo Blanch, Valencia, tomo I, 2012.

— «La protección de la población civil ante el uso de determinadas armas: minas, restos explosivos y armas portátiles y ligeras», *El derecho internacional humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, obra colectiva, coordinador José Luis Rodríguez-Villasante. Marcial Pons, Madrid, 2006.

— «El impacto humanitario de las armas indiscriminadas». *Las operaciones de mantenimiento de la paz y el derecho internacional humanitario*, obra colectiva, coordinadora Susana De Tomás Morales. Dykinson, Madrid, 2009.

EJÉRCITO DE TIERRA: *Orientaciones OR7-004. El derecho de los conflictos armados*. Edita el Centro Geográfico del Ejército, 2.ª edición, 2007.

HENCKAERT, J. M.: «Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 857, 2005.

IANSA, Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras. «Documento de constitución. Marco político», 1999.

— «Including gender in the Arms Trade Treaty», 2011.

IPU. Unión Interparlamentaria y Centro para el Diálogo Humanitario. «Las piezas perdidas del puzle. Una guía para reducir la violencia armada a través de la acción parlamentaria», Ginebra, 2007.

ISACS, *International small arms control standards*, en <http://www.poa-iss.org/CASA/CASA.aspx>.

KALSHOVEN, F.: «Restricciones en la conducción de la guerra», CICR, Latíngáfica, Buenos Aires, 2003.

KLARE, Michael: «Light weapons diffusion and global violence in the post-cold war era», *Light weapons and international security*, Indian Pugwash Society and British American Security Information Council. Jasjit Singh, ed., Nueva Delhi, 1995.

LABORIE IGLESIAS, Mario: «La controvertida contribución de las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) a la resolución de conflictos». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 147, agosto 2010. Del mismo autor, «La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas». *Boletín de Información*, n.º 137. CESEDEN, 2008.

NACIONES UNIDAS: Informe del secretario general sobre armas pequeñas S/2008/258, 2008.

— Informe del secretario general sobre armas pequeñas S/2011/255, 2011.

— «Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms», Asamblea General de las Naciones Unidas, A/52/298, 1997.

NISAT: *Norwegian initiative on small arms transfers*, en <http://www.nisat.org/>.

OSCE: *Manual de mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras*, 2003.

Parliamentary forum on small arms and light weapons: *Manual parlamentario de armas pequeñas y ligeras y reforma del sistema de seguridad*, 2010.

PINHEIRO, P. S.: «Informe mundial sobre la violencia contra los niños». *Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*, Ginebra, 2006.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Securing development: UNDP's support for addressing small arms», julio de 2005.

— *Guía práctica*, «Legislación sobre armas pequeñas y ligeras», 2008.

— Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo.

2.ª Conferencia Ministerial de Examen, 2011.

RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, J. L.: «Limitaciones al empleo de medios y métodos de combate: armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos discriminados», en *Curso de Derecho Internacional Humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

— «Terrorismo y derecho internacional humanitario», cap. 7. *Derecho internacional humanitario* (2.ª edición), Tirant Lo Blanc, Valencia, 2007.

— «Terrorismo y derecho de los conflictos armados. El derecho internacional humanitario como instrumento en la lucha contra los actos de terror».