

OBSERVATORIO PARLAMENTARIO



FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

El Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras fue creado como una plataforma internacional para los parlamentarios interesados en abordar este tema. El propósito de la organización es apoyar a los parlamentarios en su trabajo en materia de control de armas pequeñas y ligeras, contribuir al avance de la agenda, y en proveer espacio a los parlamentarios y la sociedad civil para que puedan encontrarse y unir sus fuerzas.

OBSERVATORIO PARLAMENTARIO: CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

El trabajo de los Parlamentos, los parlamentarios y las
parlamentarias para controlar la proliferación
de armas pequeñas y ligeras

Volumen I, Abril de 2006

Reconocimientos:

Este informe ha sido redactado por Daniel Luz i Álvarez y coordinado por Maria J. Lundberg. Ha contado con la revisión y supervisión de un grupo de referencia compuesto por Raül Romeva (Miembro del Parlamento Europeo), Helen Verspeelt (PNUD-BCPR), William Godnick (International Alert) y Efraim Gómez (Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras).

Para más información, por favor contacten con:

Parliamentary Forum on Small Arms and Light Weapons
Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras
Maria J. Lundberg
Secretary General / Secretaria General
Tel/fax: +46-8-653 25 43
info@parliamentaryforum.org
www.parliamentaryforum.org
Estocolmo, mayo de 2005

© Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras

Los puntos de vista expresados en este informe son responsabilidad de su autor y no necesariamente responde a la opinión del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Lo presentado aquí no implica ningún tipo de posicionamiento ni ningún documento con estatus legal sobre ningún país, territorio o región.

Todas las fotografías pertenecen a Daniel Luz y Martín Appiolaza.

Diseño: Richard Lindmark

Impresión: Munkreklam AB, Munkedal 2006, Sweden

ÍNDICE

Glosario	6
Prefacio	7
Resumen ejecutivo	11
Introducción	19
Propósito y metodología	29
Análisis de la actividad parlamentaria en materia de control de armas pequeñas y ligeras, por temas:	37
Iniciativas legislativas	
Control Gubernamental	
Otros (campañas mediáticas, de sensibilización, etc.)	
Análisis de la actividad parlamentaria en materia de control de armas pequeñas y ligeras, por regiones:	61
África Subsahariana	
América Latina	
Europa Occidental	
Recomendaciones	81
Bibliografía	85
Selección de Organizaciones Parlamentarias	87

GLOSARIO

BCPR	Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y la Recuperación
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y Otros Materiales Relacionados
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
EEUU	Estados Unidos de América
DDR	Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración de antiguos combatientes
IANSA	Red Internacional de Acción sobre las Armas Ligeras
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NISAT	The Norwegian Initiative on Small Arms Transfers
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no Gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PoA	Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos
SADC	Comunidad Sudafricana de Desarrollo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SURF	Oficina de Asesoría Sub-regional (PNUD)
SWEFOR	Swedish Fellowship for Reconciliation
UA	Unidad Africana
UE	Unión Europea
UNDDA	Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDIR	Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme
UN-LIREC	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe
6 USD	Dólares de Estados Unidos de América

PREFACIO

Cada día, somos más y más parlamentarios y parlamentarias que trabajamos por el desarme y control de armas pequeñas y ligeras. Lo hacemos por considerar que esas armas son las verdaderas armas de destrucción masiva, ocasionando una muerte por minuto en algún lugar del mundo. Estamos convencidos de que combatir las armas pequeñas y ligeras es tarea urgente para cada parlamentario dedicado a promover la paz, bien sea entre nuestros países como dentro de nuestras sociedades.

¿Cómo asumimos tal tarea? En principio, no existe para esa pregunta una respuesta cierta, mucho menos taxativa. El abanico de actividades parlamentarias es y siempre será, en cada sociedad democrática, muy amplio. Consiguientemente, también el trabajo parlamentario por el desarme y control de armas pequeñas y ligeras, toma varias expresiones. Algunas de esas expresiones son conocidas y practicadas, como por ejemplo la ratificación de los relevantes instrumentos internacionales, otras quedan por identificar y explorar. Lo que también está claro, es que las medidas parlamentarias por el desarme, se pueden y deben potenciar.

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, una organización compuesta por parlamentarios, está dedicada a incitar la actividad parlamentaria a favor del control y desarme de armas, de que se traduzca la clara voluntad política en acción parlamentaria. Buscando cumplir con ese objetivo, ha sido imperativo para el Foro Parlamentario identificar, describir y sugerir tipos y ejemplos de iniciativas, destiladas del abanico de actividades parlamentarias por el correcto control de las armas pequeñas y ligeras. ¿Cuáles medidas existen? ¿Cómo se pueden emplear? ¿Qué le puedo exigir al Ejecutivo? ¿Cuáles compromisos internacionales requieren de mi atención e iniciativa parlamentaria? ¿Cómo puedo convencer a mi elec-

torado? ¿Qué han hecho mis colegas parlamentarios en otros países? ¿Qué experiencias exitosas tengo yo para compartir con ellos y ellas?

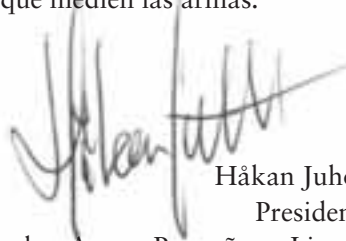
El Observatorio Parlamentario sobre control de Armas Pequeñas y Ligeras, que es un mecanismo del Foro, intenta formular esas preguntas, responderlas y canalizarlas – desde una perspectiva parlamentaria. Este primer informe del Observatorio es, por lo tanto, una recopilación de las mejores prácticas en torno a esa idea de potenciar la labor parlamentaria por el control y desarme de armas pequeñas y ligeras. Se trata de observar las acciones parlamentarias en relación a la reducción de la violencia armada.

Al tratarse del primer estudio del observatorio, basado en las mejores prácticas y el ejemplo parlamentario, éste no se limita al estudio de elementos muy o demasiado concretos, ni tampoco sólo a aquellos países que ya cuentan con una participación regular y activa en el Foro. Más bien, el estudio tiene un enfoque genérico y su análisis gira en torno a tres grandes bloques inherentes a la actividad parlamentaria: iniciativas legislativas, control del Ejecutivo y aspectos relativos a la creación de conciencia y de opinión pública. A la vez, por partir de este abordaje genérico e incluir como objeto de estudio también a países que hasta el momento no cuentan con parlamentarios miembros del Foro, tampoco se debe entender este estudio como un anuario de lo realizado en el último curso. Sin embargo, es la firme voluntad del Foro que este esfuerzo se vaya sistematizando hacia un verdadero mecanismo de observación de la actividad parlamentaria en este campo, como también es nuestra voluntad que cada país, en los que busquemos y encontremos la mejor práctica y el ejemplo parlamentario, cuenten también con parlamentarios miembros del Foro.

Desde que comencé a trabajar por el control de las armas pequeñas y ligeras, a finales de los noventa, quizás la mayor fuente de inspiración ha sido precisamente el ejemplo de mis colegas parlamentarios. Siempre le he dado un gran valor a la mejor práctica. El ejemplo parlamentario en este campo funciona como una propuesta que alienta a la acción, es una sugerencia de un colega sobre cómo cambiar una condición humana intolerable. Y cuando un colega parlamentario me recomienda algo, sé que lo hace teniendo en cuenta lo que supone pertenecer al oficialismo o a la oposición, y sobre todo lo que supone justificar sus iniciativas y hacerse responsable por ellas: ante sus electores, ante su partido y bancada, ante las organizaciones de la sociedad civil y hasta ante la comunidad internacional. Esa es la esencia del intercambio parlamentario.

Por basarse principalmente en las mejoras prácticas, albergo la certeza de que este estudio – fruto de un gran esfuerzo del Dr. Daniel Luz y varios miembros del Foro que han acompañado este proceso desde su inicio – será muy valioso. El estudio ofrece a parlamentarios y parlamentarias incentivos, ideas y asistencia para mejorar, para potenciar, visibilizar y perfeccionar, su trabajo a favor del control y desarme de armas pequeñas y ligeras. Es un reporte para nosotros, así como para los que quieran conocer la acción parlamentaria por la reducción de la violencia armada, por la solución de conflictos entre humanos, sin que medien las armas.

¡Les invito a aprovechar este estudio!



Håkan Juholt
Presidente

Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras



RESUMEN EJECUTIVO

En numerosos contextos, la violencia armada está alcanzando unas dimensiones epidémicas, de auténtica lacra social. ¿Qué es lo que se está haciendo para evitarlo? ¿Qué se puede hacer? La formulación de preguntas siempre ha sido el motor de la ciencia y del conocimiento. En muchas ocasiones, los estudios políticos sufren de complejo de inferioridad en relación con la ciencia pura, como la física o las matemáticas. La falta de objetividad y la imposibilidad de aislarse del objeto de estudio (la sociedad, las personas) hace que por más que algunos se empeñen, el estudio de problemas sociales no sea algo científico en sentido estricto.

Eso no quita que los estudios sociales no puedan aprovecharse de las técnicas y de los conocimientos de otros campos de investigación: desde la estadística, a la psicología, la biología o la medicina. Precisamente en este último campo de estudio se pueden encontrar instrumentos muy útiles para el análisis de la violencia armada y del control de armas. Al igual que en la medicina, también en el estudio de la violencia armada se requiere de un *diagnóstico*, un *pronóstico* y un *tratamiento*. Al igual que en la medicina, también la violencia armada es algo que se puede prevenir, y sobre lo que se puede intervenir.

¿Por qué las armas? Es importante dejar muy claro desde un principio una idea fuerza: las armas no son el origen ni de las guerras ni de la violencia. Las guerras y la violencia responden a motivaciones y a raíces muchísimo más complejas y difíciles de responder: desde las luchas por el acceso a los recursos naturales, al control político, pasando por las manipulaciones históricas y psicológicas, y por una limitada interpretación del cuestion de género. Valga como prueba el hecho que el continente con menos muertes violentas del mundo – Europa Occidental – es una de las regiones donde

porcentualmente más armas hay, mientras que otras regiones – América Latina y África subsahariana, especialmente – cuentan con mayores tasas de mortalidad armada, pero con un menor porcentaje de armas por habitante.¹

Sin embargo, a nadie se le escapa el hecho de que con una presencia masiva y descontrolada de armas, las razones que generan violencia se vuelven más difíciles de gestionar, más complejas y más caras en términos humanos y económicos.

Tal y como dice el profesor de sociología de la Universidad Estadual de Río de Janeiro, Ignacio Cano, las armas son el principal factor de contagio en la epidemia de la violencia armada. Siguiendo con el paralelismo de la medicina, en el tratamiento médico de las epidemias los esfuerzos se encaminan en dos direcciones: por un lado se trata de reducir las condiciones en las que se reproduce la epidemia (con medidas de fomento de la higiene o de la potabilización del agua, por ejemplo), y por el otro, se hace todo lo posible para erradicar el agente multiplicador (el mosquito o la bacteria, pongamos por caso). Es por esto por lo que para avanzar en el camino de la construcción de la paz y del tratamiento de la violencia armada, también hace falta realizar esfuerzos en ambas direcciones: incidir en las condiciones que pueden generar violencia, tanto culturales como estructurales, y controlar (si no se puede erradicar) los aceleradores de dicha violencia, como podría ser el fácil acceso a las armas. De igual manera que en medicina se han dado importantes avances, se han descubierto vacunas y

1 Ver Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2003*, Ginebra, 2003 y OMS, *World Report on Violence and Health*, Ginebra, 2002

se desarrollan antídotos para hacer frente a las enfermedades, ¿por qué no puede ser posible hacer lo mismo con la violencia armada?

Esta publicación tratará de ofrecer información actualizada y sistematizada sobre qué se puede hacer desde los Parlamentos para remediar la descontrolada proliferación de armas pequeñas y ligeras, así como una selección de intervenciones exitosas en este sentido. Por ello, este informe pretende ser una herramienta útil para aquellos parlamentarios y parlamentarias que hacen del control de armas uno de los puntos capitales de su compromiso personal y profesional.

Para ello, en primer lugar se tratará de ofrecer una introducción sobre las dimensiones del problema y las especificidades del circuito de proliferación de armas pequeñas y ligeras, ya que sólo entendiendo la complejidad y la naturaleza del problema se podrán aplicar los correctivos necesarios. Desde la óptica parlamentaria, esos correctivos se pueden aplicar ya sea desde su función legislativa, como de control del Ejecutivo o como creadores y generadores de opinión y conciencia pública. Los Parlamentos juegan un rol crucial en la lucha por el control de armas, y es por ello por lo que hay una gran variedad de puntos de intervención propios a la acción parlamentaria. Esto será completado con un análisis sobre lo que ciertos Parlamentos ya están realizando, así como con una selección de lo que se considera que pueden ser algunas lecciones aprendidas y a aprender.

Como síntesis, algunas de las principales recomendaciones que recoge este informe se pueden sintetizar del siguiente modo:

- El proceso internacional que desde hace unos años está tratando de remediar la proliferación de armas pequeñas y ligeras está protagonizado principalmente por Gobiernos, ONG y organismos de Naciones Unidas. **El rol de los Parlamentos ha quedado relegado casi con exclusividad a la**

escala nacional. Sin embargo, una de las principales medidas que se reclaman mundialmente es la armonización y la adaptación de las legislaciones. Esto está recogido tanto en el Plan de Acción de las Naciones Unidas, como en otros instrumentos internacionales. Por este motivo, **los Parlamentos – así como los y las parlamentarias a título individual – deben exigir un mayor protagonismo en este proceso mundial.**

- Una de las medidas concretas que el Plan de Acción de las Naciones Unidas sugiere para un eficiente control de armas, es el establecimiento de comisiones nacionales. La adopción de una estructura institucional para el control de las armas pequeñas es sin duda una medida necesaria, y es por ello por lo que **los Parlamentos deben estar presentes en las comisiones nacionales de manera sistematizada.** Este estudio muestra cómo los Parlamentos sólo participan de manera muy ocasional en esos organismos nacionales de coordinación, a pesar que una de las tareas fundamentales de estos órganos es el desarrollo normativo.
- Otra evidencia es el hecho que en muchos países el tema de control de armas es parte de la agenda de defensa nacional. **Si bien es indudable que las actuales dimensiones de la violencia armada requiere una preocupación desde el punto de vista de la defensa, esta visión no debe ser exclusiva.** Las evidencias muestran que tanto para la prevención como para el tratamiento de la proliferación de armas se requiere una mirada amplia: se precisa de un abordaje desde la educación, políticas sociales, políticas de juventud, así como su inclusión en las políticas de cooperación al desarrollo. Por ello, **se debe ampliar la agenda parlamentaria de control de armas a todas aquellos campos relacionados con el control de armas.**

- Incluso en trabajos legislativos propios de la seguridad pública, como reformas de la policía o regulación de las empresas de seguridad privada, por ejemplo, el aspecto de control de armas no se contempla en todas las ocasiones. **Todas las iniciativas parlamentarias que puedan reforzar el control de armas deben incorporar esta dimensión como un pilar fundamental.**
- Esta ampliación de la agenda también debe ir acompañada de una **mayor involucración de otras Comisiones Parlamentarias** que tradicionalmente no han trabajado la temática. La inclusión y mejor coordinación institucional con otros ámbitos como la educación, la discriminación de género, la sanidad, la justicia, o las comisiones éticas, contribuirían a un mejor control de armas.
- **La involucración de parlamentarios y parlamentarias en actos extra-legislativos a favor del control de armas es algo muy bien percibido y valorado.** No sólo como muestra de proximidad con las ONG, si no que también a nivel mediático y del conjunto de la población. Ello contribuye a dibujar perfiles personales de proximidad con temas sensibles a la sociedad, lo que sirve para la identificación de personas con temáticas. Tanto las ONG como los medios de comunicación se hacen eco de ello, aunque en ocasiones, de manera todavía insuficiente.
- **Hay diversas buenas lecciones que se deberían extender a otros Parlamentos.** Una es el establecimiento de Comisiones de Investigación. En Brasil, por ejemplo, donde ya existe esta medida, esta Comisión debe servir para dar a conocer los circuitos ilícitos de tráfico de armas, y para luchar contra la corrupción que permite el flujo ilícito de armas. En el

Reino Unido, sin embargo, se ha establecido una comisión conjunta entre diversas Comisiones (Defensa, Asuntos Exteriores, Desarrollo Internacional, Comercio e Industria) para supervisar y monitorear la acción del comercio en materia de control de exportaciones de armas de una manera amplia e inclusiva.



INTRODUCCIÓN

Cada año, se producen más de ocho millones de armas pequeñas y ligeras,² y más de 16.000 millones de balas nuevas. Eso equivale a unas dos balas y media por cada una de las personas de este planeta, anualmente. El valor de la producción y posterior comercialización de armas pequeñas y ligeras, así como su munición y componentes, representa menos del 0,01% de las transacciones industriales a escala mundial.³ Sin embargo, esta proliferación de armas genera daños directos e indirectos.

De manera directa se calcula que medio millón de personas mueren anualmente por armas pequeñas y ligeras, pero los daños indirectos son todavía mayores: violencia social, desplazamiento forzado de población,

2 Aquí se entiende por arma pequeña o ligera lo recogido por el Informe del Panel de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas de 1997 (A/52/298). Esta definición comprende como arma pequeña aquellas que pueden ser empleadas por una sola persona (como pistolas, revólveres o fusiles de asalto), como arma ligera se entiende aquellas que precisan de un grupo de personas para ser empleadas (como metraladoras pesadas, cañones antiaéreos portátiles o sistemas de misiles portátiles), así como su munición y componentes. En esta publicación se emplearán de manera indistinta los términos «arma pequeña», «arma ligera», «arma de fuego», o simplemente «arma».

3 Estos datos hacen referencia exclusivamente a la producción nueva, por lo que habría que añadir la importancia del mercado de productos de «segunda mano». No hay información fidedigna sobre este mercado secundario, pero algunas estimaciones consideran que se comercializan 8 armas viejas por cada nueva que se produce.

interrupciones en el acceso a los sistemas de salud y de educación, descenso de la actividad económica, gasto de los recursos gubernamentales (tanto económicos como humanos), daños en la estructura social, y en definitiva, un lastre para el desarrollo humano, económico y social.

Afortunadamente, desde hace unos años se ha emprendido un ambicioso proceso para combatir la descontrolada proliferación de armas pequeñas y ligeras, tanto desde instancias gubernamentales como no gubernamentales. El principal hito de este proceso gira entorno al Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, adoptado en julio de 2001, y revisado en julio de 2006. Sin embargo, no es el único instrumento que la comunidad internacional ha creado; además de otros instrumentos internacionales, también a escala nacional y regional se han dado importantes avances sobre este respecto.

Principales instrumentos sobre control de las armas pequeñas y ligeras

Instrumentos internacionales

Plan de Acción de las Naciones Unidas. – Establece unos estándares mínimos que los Estados deben contemplar, aunque no se trata de un documento vinculante. Adoptado en julio de 2001.

Protocolo de Armas de Fuego de Naciones Unidas. – Es un suplemento de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional de Naciones Unidas, y constituye el primer instrumento legalmente vinculante para la regulación de las armas pequeñas y ligeras. Entró en vigor en julio de 2005.

Instrumentos regionales

África:

- Protocolo de ECOWAS sobre armas pequeñas y ligeras, sus municiones y otro material relacionado (2006)
- Protocolo de Nairobi para la prevención, control y reducción de armas pequeñas y ligeras en la Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África (2004)
- Protocolo sobre armas de Fuego de la SADC (2001)
- Declaración de Bamako de la Organización de la Unidad Africana (2000)
- Moratoria de ECOWAS sobre importación, exportación, producción y distribución de armas pequeñas y ligeras (1998, renovada en 2001)

América:

- Código de Conducta sobre transferencias de armas de SICA (2005)
- Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (2003)
- Decisión 07/98 del MERCOSUR
- Convención de Armas de Fuego de la Organización de Estados Americanos (1997)
- Regulaciones Modelo del CICAD (1997)

Europa:

- Documento OSCE sobre armas pequeñas y ligeras (2000)
- Código de Conducta sobre Exportaciones de Armas de la UE (1998, y actualmente en proceso de revisión)

Decisión 07/98 del MERCOSUR y Decisión 552 de la CAN

Uno de los principales actores en todo este proceso mundial es el rol que juegan los y las parlamentarias. Son ellos quienes legislan nacionalmente, quienes deben ejercer tareas de control sobre sus gobiernos, y quienes ayu-

dan a generar conciencia social y sensibilización. Por lo tanto, la acción parlamentaria es una de las piezas angulares para lograr un verdadero y efectivo control de la proliferación de armamento.

Entendiendo el problema para poder incidir: la nueva anatomía de la violencia armada

En muchas ocasiones, el uso y presencia generalizada de armas con elevadas tasas de mortalidad y altas cotas de destrucción se asocia con una guerra. Hoy en día, esto ya no es siempre así. Tal y como dice Mary Kaldor,⁴ la actual disponibilidad de armas ha contribuido a desdibujar las distinciones que existían entre *guerras* (entendidas como aquella violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticamente organizados), *crimen organizado* (violencia por motivos particulares, normalmente el lucro económico, y ejercida por grupos organizados de carácter privado) y *violaciones a gran escala de los derechos humanos* (violencia contra las personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados de carácter privado). Se trata de un nuevo panorama al que Kaldor denomina las «nuevas guerras».

Estas *nuevas guerras* surgen en contextos donde se da una erosión de la autonomía del Estado, y en ciertos casos extremos, hasta se puede llegar a su desintegración. Son situaciones en las que los ingresos de los Estados se ven disminuidos por el retroceso económico, lo que facilita una expansión de las actividades delictivas, de la corrupción y de la ineficacia del Gobierno. Se trata de contextos donde la violencia está cada vez más privatizada mientras que por otro lado, la legitimidad política se diluye cada vez más.

4 Kaldor, Mary: *New and old wars. Organized violence in a global era*, Stanford University Press, Stanford, 1999

La actual accesibilidad a las armas también cuestiona el concepto tradicional de Estado, de convivencia y de pacto social. En estos momentos, la proliferación masiva de armas plantea, por primera vez, la pérdida por parte de los Gobiernos del monopolio de la coacción y del control sobre el armamento. Los Estados ya no son los únicos poseedores de armas con capacidad de coacción, es por ello por lo que se puede afirmar que actualmente la violencia está privatizada.

Una de las características más definitorias de esta nueva situación es la aparición y atomización de los actores armados, que como ya se ha comentado, están caracterizados por su naturaleza privada: paramilitares, mercenarios, caciques, bandas criminales, narcotraficantes— mayoritariamente integrados por *hombres* muy jóvenes alimentados por la frustración y el resentimiento.

Por parte de los Estados en los que aparecen estos fenómenos, se aprecia una incapacidad de conservar la soberanía, el control del territorio y no son capaces de inspirar adhesión popular, lo que reduce la cohesión, generando una espiral de pérdida de legitimidad, creación de desorden y fragmentación social. Esto empuja hacia la generación de lógicas de auto supervivencia entre los actores privados dando paso a la creación de intereses depredadores. La satisfacción de dichos intereses privados es más asequible por el fácil acceso a los instrumentos de violencia, como pueden ser las armas de fuego. En la actualidad, en estos contextos desfragmentados, tanto los actores privados como el conjunto de la sociedad civil pueden acceder fácilmente a la posibilidad de erigirse como garantes de su propia seguridad, en el supuesto que el Estado no satisfaga sus necesidades mínimas.⁵

Los Estados, se han concentrado durante siglos en una visión ciertamente miope sobre el concepto de seguridad, entendiéndola única y exclusivamente como la seguridad del territorio, contra las posibles agresiones

externas o como la protección de los intereses propios. Con esta visión restrictiva, se han dejado de lado muchas otras preocupaciones, tanto o más importantes que las primeras, puesto que están mucho más presentes en la cotidianidad de la población civil. Por seguridad también se necesita entender la protección contra la falta de oportunidades y expectativas, contra los delitos y la represión, también significa protección contra la percepción de las amenazas – algo perceptivo, y por tanto irracional – es decir, se requiere una visión de la seguridad con una dimensión mucho más humana.⁶

La seguridad humana no es una preocupación exclusivamente por la seguridad armada, si no que constituye una preocupación por la vida y por la dignidad de las personas, sus familias y sus comunidades. Pero tradicionalmente, la visión que ha imperado ha sido la que pone por encima de todo las reacciones armadas, dejando de lado todo lo demás. Es por ello por lo que culturalmente siempre se ha respondido a la inseguridad mediante la acumulación y uso de armas y de instrumentos de violencia.

Los actores armados: un problema de género y de juventud

La mayoría de los usuarios y de las víctimas por la acción de las armas de fuego son hombres, especialmente hombres jóvenes, en la franja de edad entre 15 y 44 años. Eso debe generar conciencia de que se está ante dos problemas de enorme importancia: la violencia tiene género, e implica un problema de futuro al tener generaciones de población enteras marcadas por la violencia armada.

5 Se calcula que mundialmente circulan 649 millones de armas de fuego, de las que prácticamente el 60% está en manos de la población civil.

6 PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York, 1994

En el último decenio, 2 millones de menores resultaron muertos a causa de un conflicto armado, mientras que otros 6 quedaron discapacitados o lesionados de por vida. Persiste la explotación de unos 300.000 menores como soldados y decenas de miles de niñas sufren violaciones y otras formas de violencia sexual.⁷ Desde 2003, más de 14 millones de niños y niñas han sido desplazados dentro y fuera de sus países de origen y entre 8.000 y 10.000 menores mueren o quedan mutilados cada año debido a la explosión de minas terrestres. A estas cifras hay que añadir el impacto que sufren los menores en contextos que no están considerados como conflictos armados, por la violencia de ciudades como Río de Janeiro, Ciudad del Cabo, San Salvador o Guatemala City.⁸

Esto genera que las armas de fuego afecten especialmente la vida de las mujeres, aunque éstas no estén directamente en la línea de fuego. Las mujeres se convierten en las principales proveedoras de sustento y cuidadoras cuando los varones mueren o resultan heridos o incapacitados debido a la violencia armada. Las mujeres se ven desplazadas y obligadas a huir de sus hogares a cambio de un futuro incierto. Y las mujeres, al igual que los hombres, sufren el impacto de la violencia armada, tanto en tiempo de guerra como de paz.⁹

7 Un problema adicional es la invisibilidad de las niñas soldado, ya que la vergüenza y el miedo al estigma social dificulta que éstas acepten su condición de excombatientes, por lo que la cifra real de menores-soldado probablemente sea superior.

8 Para más información sobre jóvenes en violencia armada organizada ver: Dowdney, Luke: *Ni guerra, ni paz*, Viva Rio, Río de Janeiro, 2005 y www.coav.org.br

Sin embargo, las actitudes de las mujeres pueden contribuir en ocasiones al poderoso condicionamiento cultural que equipara la masculinidad con la posesión y el uso de un arma de fuego, y que considera aceptable que los hombres empleen armas. A veces las mujeres animan abiertamente a los hombres a combatir y, de forma más sutil, apoyan las actitudes y estereotipos que promueven la cultura de las armas. También hay mujeres y niñas que participan activamente en muchos de los conflictos del mundo, ya sea voluntariamente, bajo coacción, por la presión económica o porque han sido secuestradas y obligadas a combatir. Pero las mujeres han demostrado en numerosos países y contextos que son sobre todo una palanca de cambio y un actor clave en la construcción de paz.

El reconocimiento que las mujeres y las niñas pueden jugar un rol importante a favor de la paz se estipuló, entre otros, en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Mujeres, Paz y Seguridad). Esta resolución insta a la plena involucración de las mujeres en los procesos de decisión, prevención, gestión y resolución de conflictos violentos y en la construcción de paz. Una medida concreta para el reconocimiento del especial impacto que sufren las mujeres a causa de las armas de fuego sería, por ejemplo, ampliar el actual debate sobre control de armas. Este debate insiste muy a menudo en una concentración casi exclusiva sobre las armas ilegales. Esto, deja de lado elementos tan importantes como la violencia doméstica, donde principalmente las mujeres sufren una elevada tasa de mortalidad por armas legalmente adquiridas.

En todo caso, el propósito de reducir la magnitud de este problema y de sentar las bases para una estrategia de solución a largo plazo será, sin duda, una tarea esencialmente educativa.¹⁰ La cultura de la violencia, que ha primado y glorificado el uso de las armas, es el resultado de la confluencia de diversos factores, sobre los que habrá que establecer correctivos y

contrapesos: la mística de la masculinidad creada a partir de la glorificación de la fuerza, la represión de los sentimientos y el desprecio por la empatía, el cuidado y la ternura; la escasa capacidad para valorar el significado de la vida y la pérdida de la misma, la asociación entre valentía y riesgo de muerte, la identificación entre poder y violencia, etc.

Toda esa maraña de confusiones vinculadas con el patriarcado son la base sobre la que algunos individuos actúan cotidianamente y con el apoyo de un instrumento letal, el arma, que les da seguridad y poder, aunque a costa de eliminar la seguridad de los demás y de destruir las relaciones humanas basadas en la confianza mutua. Ello nos lleva a pensar que la educación, desde la escuela hasta la realizada en el ámbito familiar, comunitario o político, es la mejor herramienta para cambiar el fondo de este problema. Como se ha mencionado al principio, denunciar y desenmascarar el instrumento final (el arma) es claramente necesario, pero resultaría inútil si al mismo tiempo no se ponen en marcha programas pedagógicos y sociales que impulsen un cambio en profundidad de los comportamientos asociales que conforman la cultura de la violencia.

9 Para más información sobre el impacto de armas en las mujeres ver: *Armas bajo Control: Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*, Amnistía Internacional, Madrid, 2005 y www.iansa.org/women

10 Fisas, Vicenç: *La pesada herencia de las armas ligeras*, UNESCO, Barcelona, 1999



PROPÓSITO Y METODOLOGÍA

La idea de crear un Observatorio parlamentario sobre control de armas pequeñas y ligeras, tras diversas rondas de discusión, empezó a tomar forma durante la Segunda Reunión de Representantes del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Esta reunión se celebró en los Parlamentos de Suecia y Finlandia entre los días 22–24 de septiembre de 2004. Lo acordado en esta reunión establecía como objetivos lo siguiente:

- Dar seguimiento y redactar informes sobre la actividad parlamentaria en materia de control de armas pequeñas y ligeras.
- Análisis comparativos que contribuyan a las labores de los Parlamentos y de sus miembros.
- Dar insumos a los Parlamentos y parlamentarios en el tema sobre proliferación de armas pequeñas y ligeras.
- Animar y resaltar las buenas experiencias de los Parlamentos y parlamentarios en su labor en el tema.
- Mantener estrechas relaciones, principalmente de asesoramiento, con los relevantes organismos internacionales, así como con las Organizaciones no Gubernamentales, tanto internacionales como nacionales.

Se encomendó a Christer Winbäck, diputado sueco y miembro del Foro – quién preparó, orientó y convocó al grupo de trabajo sobre el Observatorio en dicha reunión anual de Estocolmo/Helsinki – que dirigiera las consultas sobre el Observatorio. Estas consultas fueron centradas en una actividad concreta del Observatorio: un cuestionario sobre el trabajo parlamentario relativo a las armas pequeñas y ligeras, y el ulterior informe basado en las conclusiones del cuestionario.¹¹

Para ello, se encargaba a la dirección del Foro que iniciara la creación de dicho Observatorio, buscando los recursos económicos y humanos para tal efecto. Especial atención se otorgó a la necesidad de velar por que no se duplicaran los esfuerzos, teniendo que tener muy en cuenta las iniciativas y los diferentes proyectos que ya están en marcha.

Justificación

Los miembros de los Parlamentos son los encargados de legislar nacionalmente, de ratificar los instrumentos internacionales, de supervisar y monitorear la acción de los Gobiernos, y como actor social clave, son fundamentales para la creación de opinión y sensibilización pública.

Por mencionar sólo uno de los instrumentos internacionales de control de armas, el Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras, se pueden ver en él las numerosas referencias directas al rol de los y las parlamentarias para su correcta aplicación:

Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

I. Preámbulo

22. Resolvemos [los Estados miembro de Naciones Unidas], en consecuencia, prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos:

11 Gómez, Efraim y Rosemberg, Pontus: *Observatorio Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras: propuesta de Secretaría*, Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, Asamblea Anual de Representantes, Ciudad de México, 19-21 de octubre de 2005

- a) *Consolidando o estableciendo normas y medidas convenidas a nivel mundial, regional y nacional* que fortalezcan y coordinen mejor las actividades para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos;
- b) *Estableciendo y aplicando medidas internacionales concertadas para prevenir, combatir y eliminar la fabricación y el tráfico ilícitos* de armas pequeñas y ligeras;

II. Medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos
En el plano nacional

2. *Establecer, donde no existan, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo* de la producción de armas pequeñas y ligeras en sus jurisdicciones y de la exportación, la importación, el tránsito o la reexpedición de esas armas para prevenir la fabricación ilegal y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras o su desviación a receptores no autorizados.

3. *Aprobar y aplicar, en los Estados que no lo hayan hecho todavía, las medidas legislativas o de otra índole necesarias para tipificar como delito en su legislación nacional la fabricación, la posesión, el almacenamiento y el comercio ilícitos* de armas pequeñas y ligeras en su jurisdicción para asegurar que quienes participan en esas actividades puedan ser enjuiciados con arreglo a los códigos penales nacionales que correspondan.

4. Establecer o nombrar, según corresponda, *organismos u órganos nacionales de coordinación y la infraestructura institucional encargada de la orientación normativa, investigación y supervisión de las actividades encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito* de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Ello deberá incluir aspectos de la fabricación, el control, el tráfico, la circulación, la intermediación y el comercio ilícitos, así como la localización, financiación, recogida y destrucción de armas pequeñas y ligeras.

14. *Promulgar legislación nacional o procedimientos administrativos adecuados para regular las actividades de los intermediarios en el comercio de armas pequeñas y ligeras.* Esa legislación o esos procedimientos deberían incluir medidas como el registro de los intermediarios, la concesión de licencias o autorizaciones para sus actividades y penas apropiadas para todas las actividades ilícitas de intermediación que se lleven a cabo en la jurisdicción del Estado y bajo su control.

23. *Dar a conocer las leyes, los reglamentos y los procedimientos nacionales* que se refieran a la prevención y la erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos.

III. Aplicación, cooperación internacional y asistencia

6. Con miras a facilitar la aplicación del Programa de Acción, los Estados y las organizaciones internacionales y regionales deberían considerar seriamente la posibilidad de *prestar asistencia a los Estados interesados que lo soliciten para el fomento de la capacidad en cuestiones tales como la preparación de legislación y normas apropiadas*, la aplicación coercitiva de la ley, la localización y el marcado, la gestión y la seguridad de los arsenales, la destrucción de las armas pequeñas y ligeras y la reunión y el intercambio de información.

* Nota: los números hacen referencia al párrafo de cada capítulo del Plan de Acción. Los destacados son propios.

Hasta la fecha, no existe ningún mecanismo que engrane ni sistematice la actividad parlamentaria en materia de control de armas desde una perspectiva parlamentaria. De ahí que el establecimiento de esta iniciativa tenga en sí mismo un valor agregado muy útil; no sólo para miembros de Parlamentos, si no que también para Gobiernos, organismos internacionales y miembros de organizaciones no gubernamentales.

Metodología

Dado el propósito de este proyecto, este informe ha establecido una serie de indicadores que definen el objeto de estudio. Dichos indicadores tienen una doble dimensión, por un lado temáticos y por el otro geográficos.

El Foro Parlamentario busca la implicación y el fomento de las actividades parlamentarias en materia de control de armas pequeñas y ligeras. De ahí que se puedan encontrar tres círculos de actividad relacionados con la habitual actividad parlamentaria, que como ya se han mencionado anteriormente hacen referencia a:

- Iniciativas legislativas
- Control Gubernamental
- Creación y difusión de opinión pública

Algunos de los principales *ingredientes* que entran dentro de estos círculos de actividad, y que han confeccionado los elementos de análisis de la actividad parlamentaria, se pueden sintetizar del siguiente modo:

Iniciativas Legislativas

- Regulación de la tenencia de armas
- Regulación de la producción y comercialización
- Regulación para el control de las importaciones y exportaciones, así como de los tránsitos y de la acción de la intermediación
- Fomento de las denominadas medidas prácticas de desarme (amnistías, campañas de recolección y destrucción, etc)
- Reforma del sector de seguridad
- Incorporación de instrumentos internacionales

Control Gubernamental

- Transparencia y rendición de cuentas
- Control de las políticas de exportación nacionales y/o multilaterales
- Control de la posesión de armas
- Control y supervisión de la producción y de los almacenes
- Control y/o reducción de los stocks
- Marcaje y transparencia
- Establecimiento de mayores controles sobre actores privados (comerciantes, intermediarios, transportistas...)
- Mejora de la capacidad de los agentes gubernamentales encargados del control de armas (policía, agentes aduaneros, justicia, etc)
- Gasto público en medidas de control de armas

Creación de opinión pública y sensibilización

- Conflictividad e inseguridad
- Campañas de prevención y sensibilización
- Incorporación de la dimensión de género
- Atención a programas con juventud
- Programas de educación para la paz
- Esfuerzos para desarrollar la construcción de seguridad
- Apoyo a campañas públicas y de la sociedad civil

Respecto al análisis geográfico, también se han establecido una serie de criterios para poder seleccionar los países a estudiar. Los principales criterios de selección, son los siguientes:

- Participación anterior en las actividades del Foro
- Presencia de un Parlamento estatal activo y competente en materia de control de armas

- Miembros de los Parlamentos nacionales activos y motivados en materia de control de armas

De manera simple, por lo tanto, se puede sintetizar que los países analizados han quedado reducidos a países esencialmente de América Latina, África Subsahariana y Europa Occidental.

Diversos elementos deben destacarse de estos tres criterios. Una primera observación es que se ha tenido en cuenta únicamente la actividad parlamentaria a escala estatal. Este es un punto sobre el que el Foro deberá reflexionar ya que en muchos países (EEUU, por ejemplo), la cuestión de control de armas también es materia donde los niveles sub-estatales tienen competencias (Estados, Condados e incluso Municipios). Por otro lado, organismos como el Parlamento Europeo o el Parlatino, muy activos en materia de control de armas, han quedado al margen de este estudio por ese mismo motivo.

Otro elemento que hay que tener en cuenta es que no son tantos los países donde el control de armas es un elemento importante en la agenda parlamentaria. Hay muchos países que no poseen ningún tipo de legislación sobre este aspecto, o bien reciben una atención muy marginal, o bien la cuestión de armas está controlada exclusivamente por el Gobierno. Por ello este estudio no ha podido analizar la actividad parlamentaria en muchos países, pero eso no significa que lo aquí recogido no pueda ser importante para esos casos. Precisamente por la falta de una legislación adecuada, los miembros de los Parlamentos de esos países pueden recurrir al Observatorio Parlamentario en busca de asesoramiento, ideas y lecciones aprendidas en otros países.

La información relativa a los países que aparece en este estudio, ha sido conseguida a través de unos cuestionarios de investigación enviado a los

y las parlamentarias que constan en la base de datos del Foro Parlamentario. Esta información ha sido complementada y revisada a través de diversas fuentes, como los informes nacionales enviados a Naciones Unidas en cumplimiento al proceso del Plan de Acción de las Naciones Unidas, la información aparecida en el Libro Rojo de IANSA (a través del seguimiento de sus tres ediciones), información encontrada en las páginas web de los Parlamentos, así como gracias a la ayuda y apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil y de determinados centros de investigación.

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS, POR TEMAS

El primer paso para diseñar una estrategia parlamentaria de incidencia sobre la proliferación de las armas pequeñas y ligeras es tratar de comprender la complejidad del problema, esto es, realizar un diagnóstico. Sólo con un correcto diagnóstico se podrá realizar un correcto tratamiento. Desde la perspectiva de la labor parlamentaria, se entiende que este tratamiento puede aplicarse desde tres ángulos propios a las tareas de los y las parlamentarias:

- **Acción legislativa**, producción, revisión y actualización de leyes y normas encaminadas a un eficiente control de armas.
- **Control gubernamental**, ya sea de las acciones o de las omisiones del Ejecutivo: desde el correcto cumplimiento de las obligaciones normativas internacionales, regionales y nacionales, hasta garantizar que se destinan los suficientes recursos humanos y presupuestarios para una eficiente política de control de armas y reducción de la violencia armada.
- **Creación de conciencia y sensibilización**, al considerar a los Parlamentos un foco clave de creación de opinión y conciencia pública, y de igual modo, al evidenciar la importancia de las campañas de creación de opinión pública a favor de las medidas restrictivas y a favor del desarme.

Diagnóstico para una correcta acción parlamentaria

Las armas pequeñas tienen una serie de particularidades propias, por lo que es necesario un examen previo de estos elementos para su correcta gestión. La proliferación de armas pequeñas y ligeras difiere en muchos aspectos del circuito habitual de producción y comercialización de otros

tipos de armamento, como las armas convencionales pesadas, así como de las armas de destrucción masiva.

Las razones de la proliferación de este tipo de armamento son mucho más complejas que en el resto de los tipos de armamento. El hecho que se trate de una gama de productos que no tienen un uso exclusivamente reservado para las guerras, por ejemplo, permite que se tenga que hablar de la existencia de *armamento civil*. Esto genera el debate sobre si determinados instrumentos de violencia (las pistolas, por poner un caso) pueden ser empleadas por actores privados quienes no poseen la autoridad pública de coaccionar. La tenencia de armas por parte de actores privados (ya sean ciudadanos o empresas) rompe el principio de exclusividad en el monopolio de la coacción que forma parte de los pilares de la concepción del Estado moderno. Existe sin embargo un amplio consenso internacional sobre el hecho que la posesión de armas por parte de la población civil puede convertirse en un factor de riesgo y de desestabilización.¹²

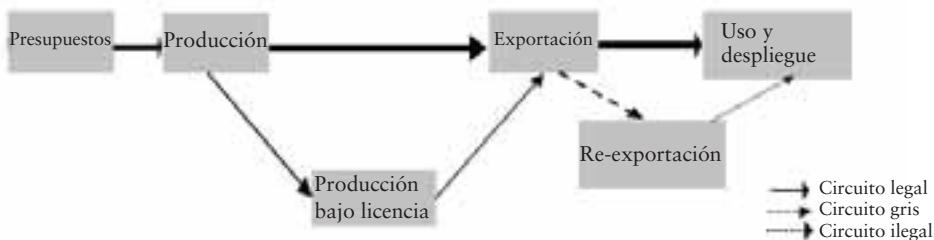
La existencia de armas en manos de la población civil, además de incrementar la cantidad de unidades producidas y en circulación, genera otras cuestiones como puede ser la aceptación en la convivencia con dichos instrumentos de violencia. La presencia de armas se ha convertido en una constante en muchos canales de transmisión cultural, ya sea el cine, la televisión, la literatura o incluso los juegos. Esto genera una elevada visibilidad que se plasma en una amplia aceptabilidad social y cultural de las armas. De hecho, son pocas las personas que actualmente se horroricen en ver escenas de violencia protagonizadas por pistolas o metralletas. Estos productos se han convertido en elementos presentes y constantes en nues-

12 A pesar de este consenso, este punto fue retirado del Plan de Acción de las Naciones Unidas ante la oposición de EEUU.

tra vida cotidiana. Este aspecto es fundamental para entender el por qué de la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Otro aspecto que incrementa y alienta la presencia de este tipo de armamento, además de la aceptabilidad cultural que se acaba de mencionar, es el hecho que a causa de sus características técnicas hay una producción y comercialización diferente al resto de productos armamentísticos.

Las armas ligeras no precisan de un elevado nivel tecnológico para su producción, por lo que se calcula que en la actualidad se producen en un mínimo de 70 países. Esta es una cifra elevada en comparación con cualquier otro tipo de armamento, lo que multiplica las dificultades para su correcto control. Además, la producción bajo licencia¹³ está muy extendida, cosa que no sucede habitualmente, ya que los fabricantes de productos de defensa suelen ser muy recelosos de la protección de su tecnología.



13 Por producción bajo licencia se entiende la venta o cesión de las patentes para su producción a otros países o empresas. Algunos ejemplos de esto son el rifle belga FAL que se produce en 15 países, el ruso AK47 en un mínimo de 14, el M-16 de EEUU en 7 y la familia alemana de H&K en 18 (*Informe del Panel de Expertos Gubernamentales sobre Armas Ligeras*, A/52/298 de 27 de agosto de 1997 par. 35)

Un porcentaje cada vez más importante de esta producción está concentrado en manos privadas, mientras que las empresas de armamento pesado son esencialmente de origen público. Esto implica una mayor libertad de acción para dichas empresas, ya que actúan al margen de los intereses nacionales o de política exterior de los Gobiernos. Se podría afirmar, por lo tanto, que el sector de armas ligeras tiene un carácter más privado y comercial que el resto de armamento.

Otra particularidad importante para entender la proliferación de armas ligeras reside en entender la importancia de las reexportaciones y del mercado de «segunda mano», que supera el volumen del mercado de nueva producción. Esto se debe a diversos factores. Uno de ellos es que muchos países están en proceso de modernización y reducción de sus ejércitos, lo que ha generado una gran cantidad de armas excedentarias que han sido exportadas – lícita o ilícitamente – a otros países. Otro de los factores de esta recirculación de armas es el final de los conflictos armados, donde si no se realiza un correcto proceso de recolección de armamento, se genera una gran bolsa de armas que pasan a distribuirse por otras regiones con todo el factor de inestabilidad que ello conlleva.

También es necesario tomar en consideración la incapacidad de muchos países en controlar las armas que circulan por su propio territorio. Hay Estados donde no existe legislación para controlar las armas, o simplemente, cuentan con multitud de puntos fronterizos o portuarios porosos para el tráfico ilícito de armas. En ocasiones, no hay un verdadero control sobre los propios arsenales, permitiendo que miembros de las Fuerzas Armadas o de los cuerpos de seguridad corruptos se conviertan en el origen de «fugas» de armas hacia el mercado ilícito.

Uno de los aspectos más polémicos en el debate sobre el control de armamento ligero es el que hace referencia a los problemas derivados de la

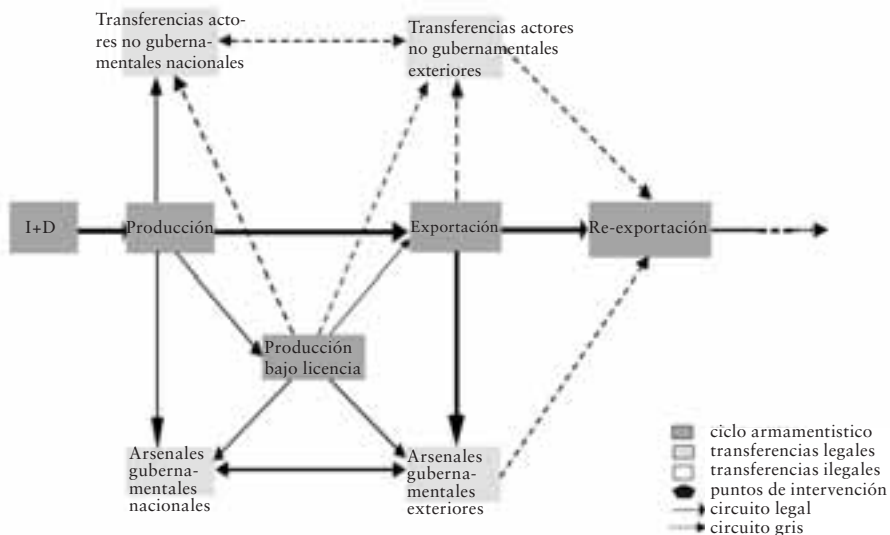
acumulación desestabilizadora o excesiva de importantes cantidades de armas. Es decir, qué se considera desestabilizante y excesivo, y cómo (y quién) puede medir eso. Hay países que no cuentan con ningún tipo de restricción sobre la producción, las transferencias o la adquisición de armas, lo que provoca que se pueda ir mucho más allá de las necesidades meramente defensivas, que esas armas se puedan emplear fácilmente para actividades delictivas o en acciones contrarias a las leyes nacionales o al Derecho Internacional. En todo caso, determinar cuando la presencia de armas comporta un riesgo adicional por ser excesivas o desestabilizadoras es un elemento clave para avanzar hacia su control, ya que esto permitiría limitar su circulación.

En esta publicación, se entiende que un nivel de armamento es excesivo o desestabilizante cuando supere lo considerado esencial por las Fuerzas Armadas o de seguridad de un Gobierno, y/o cuando pueda generar una serie de riesgos para la seguridad, tanto nacional como internacional, así como obstaculizar el desarrollo pacífico de esa sociedad.¹⁴

En cuanto a los circuitos de comercialización, mientras que en el armamento pesado las transacciones básicamente se realizan a nivel gubernamental,¹⁵ en el ámbito de las armas pequeñas y ligeras se puede hablar de dos, o incluso tres, tipos diferentes de circulación, con sus correspondientes particularidades.

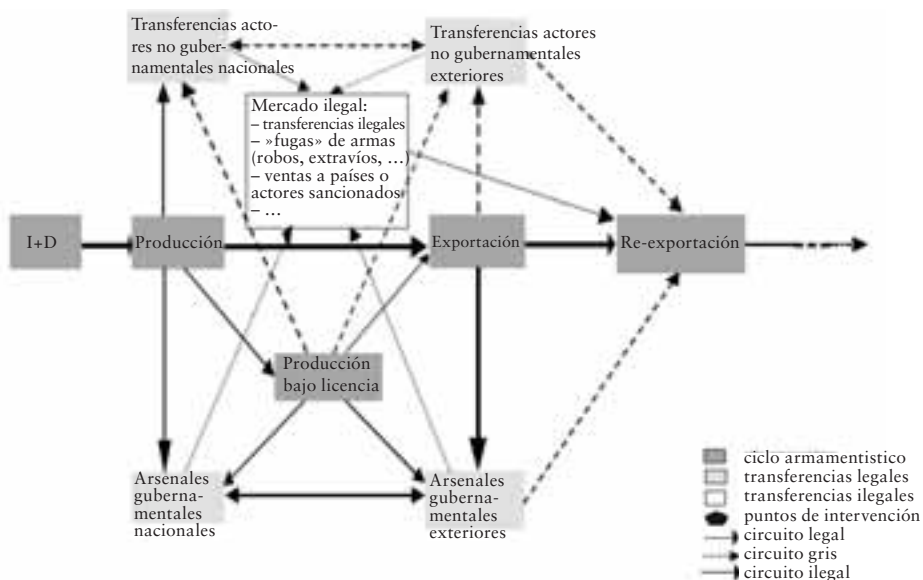
14 Laurance, Edward: *Surplus Weapons and the Microdisarmament Process*, Monterrey Institute of International Studies, Monterrey, 1995

15 Es decir, los consumidores finales de estos productos son mayoritariamente Gobiernos, aunque los productores y distribuidores de las armas sean empresas privadas.



Keith Krause, del *Institute of International Studies* de Ginebra, por ejemplo, diferencia entre circuitos primarios y circuitos secundarios. En el circuito primario (o mercado lícito) se hace referencia a aquellas transacciones que son legales o lícitas entre los productores y los clientes, ya sean éstos domésticos o internacionales.¹⁶

16 Como se puede apreciar, se hace referencia a las transacciones, no tanto a la producción ilegal, ya que se considera que la producción ilegal de armas pequeñas y ligeras es porcentualmente un fenómeno mundialmente marginal.



Por contra, por circuito secundario (o mercado ilícito) se entienden aquellas transacciones no sancionadas adecuadamente por las autoridades gubernamentales. Aquí se incluyen las »fugas» de armas legales (robos, pérdidas, transferencias ilegales, etc.), las adquisiciones por parte de actores sancionados (a causa de un embargo, por ejemplo) así como las transferencias que se oculten.

Este segundo circuito está marcado por la ambigüedad, ya que es difícil poder diferenciar entre aquello considerado legal y lo ilegal. Es decir, existe un amplio mercado ilícito que hace frontera con lo que se podría denominar como mercado gris. El mercado gris es aquél que quizás sea legal,

pero que cuesta diferenciarlo del mercado ilegal a causa del secretismo o de deficiencias en el proceso de autorización.¹⁷

En todo caso, hay que tener presente que todas las armas han sido perfectamente legales en algún punto del circuito, ya sea durante su producción como en la adquisición. Este es un elemento importante de cara a la gestión de la proliferación de armas por parte de las autoridades públicas. Si bien la proliferación de armas ligeras es fruto de múltiples factores, y que la división entre el mercado lícito y el ilícito es difusa, también hay que destacar que existen múltiples puntos de intervención para gestionar el problema. La mayoría de ellos son complejos y requieren de un elevado compromiso político.

Hasta el momento, la gran mayoría de las estrategias políticas de intervención a favor de un mayor control de armas se han enfocado –casi exclusivamente– en el mercado ilícito, pero ello deja de lado a buena parte del problema. Primero, porque como ya se ha mencionado, la práctica totalidad de las armas han estado en algún momento legales, y segundo, porque los efectos nocivos de la proliferación de armas no son exclusivamente a causa de las armas ilícitas. Además, hay que añadir un elemento de legitimidad y responsabilidad: ¿cómo un gobierno va a combatir el mercado ilícito de armas si él mismo, por acción o por omisión, permite que se cometan muertes y violaciones de los derechos humanos con armas lícitas?

La cuestión por tanto, no es plantear si un arma es legal o ilegal, sino qué consecuencias puede tener un arma para la seguridad de las personas, y qué se puede hacer para garantizar una mayor seguridad.

17 Krause, Keith: *Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options*, International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Julio 2000

Una propuesta de tratamiento: Posibles puntos de intervención parlamentaria para un efectivo control de armas

Una vez realizado un diagnóstico sintético sobre cómo funciona y qué dimensiones se deben tener en cuenta para entender el por qué de la proliferación de armas pequeñas y ligeras, es momento de ofrecer algunos de los puntos de intervención que se pueden emprender desde los Parlamentos. Valga la pena aclarar que estos puntos de intervención no implican una *política* en sí mismos; en cada uno de estos puntos de la cadena, varios tipos de instrumentos políticos pueden implementarse a escala nacional o multilateral, ya sea con acuerdos políticos o jurídicos.

ACCIÓN LEGISLATIVA

Límites en el desarrollo e investigación de nuevas armas y tecnologías:

El primer paso en la proliferación de armas es la fase de investigación y desarrollo (I+D). Si bien las armas pequeñas y ligeras no son un sector de producción puntero en el ámbito de la investigación armamentística, esta fase constituye una etapa que no se puede obviar.

El Derecho Internacional Humanitario establece ciertas limitaciones y restricciones para la producción de ciertos tipos de armas. Un primer conjunto de medidas son las restricciones ya existentes para la producción y empleo de productos que se considera que generan un daño innecesario o degradante, como las balas dum-dum o las armas cegadoras. Estas medidas ya están recogidas en la Convención de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, así como en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

Hasta la fecha, se han realizado muy pocos esfuerzos para expandir estos instrumentos legales para incluir una mayor cantidad de productos potencialmente dañinos.¹⁸ Actualmente este tipo de iniciativas no está presente en la agenda internacional, sin embargo, y en base a ciertas informaciones aparecidas en prensa especializada sobre determinados nuevos tipos de armamento ligero que se están experimentando, es necesario empezar a incorporar este elemento a consideración.

Por ello, especialmente en aquellos países donde se realiza investigación y desarrollo de nuevas armas, es necesario que se doten de códigos éticos sobre los límites de la investigación armamentística.

Legislación sobre posesión de armas:

Todas aquellas políticas relacionadas con el control de la compra, venta, posesión, distribución, transporte y uso de armas son elementos importantes para garantizar la seguridad nacional. Todavía hoy, hay varios Estados que no poseen una legislación sobre estos aspectos, o bien tienen un cuerpo normativo anticuado o poco eficiente (ver sección sobre análisis regionales). Por ello, la adecuación de estas medidas constituye una medida importante y prioritaria para el correcto control de armas.

18 Una de estas iniciativas es el proyecto SIRUS (por las siglas en inglés de «superfluous injury or unnecessary suffering»), liderado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna. Este proyecto pretende desarrollar una serie de criterios claros sobre qué se considera «daños y sufrimiento innecesario» para poder desarrollar un instrumento internacionalmente legal que restrinja la invención de nuevos tipos de armas.

Incorporación de la dimensión de género en las legislaciones nacionales:

Una de las principales lacras contemporáneas, incluso en países considerados desarrollados y que no están azotados por conflictos armados, la constituye la violencia de género y la violencia doméstica. Los Parlamentos deben adoptar medidas urgentes para tratar de erradicar este tipo de violencia. Estas medidas pueden ir desde la prohibición de la tenencia de armas a aquellos abusadores de mujeres o personas con antecedentes de delitos sexuales, hasta un mayor énfasis a los programas de atención y protección de las mujeres en contextos armados y posbélicos (programas específicos de DDR, ayuda médica específica, ayuda post-trauma, etc.).

Establecimiento de controles sobre la actividad de vendedores, intermediarios y transportistas de armas:

Como se ha comentado anteriormente, una de las particularidades del circuito de proliferación de armas pequeñas y ligeras es la estrecha línea que divide las transferencias lícitas de las ilícitas. Esto ha sido aprovechado por numerosos actores privados que actúan en la ambigüedad y que se aprovechan de las lagunas legislativas de diferentes países para triangular armas, y evitar así los controles específicos de algunos países. Por este motivo, se precisa de una acción legislativa concertada internacionalmente.

Establecimiento de controles sobre las empresas de seguridad privada:

La experiencia de diversos países, especialmente en Centroamérica y en la región de los Grandes Lagos, muestra que se requieren mayores controles sobre las empresas de seguridad privada. Esta industria, que ha multiplicado exponencialmente su volumen de actividad en los últimos años, precisa

de una serie de controles y medidas de vigilancia acorde con la realidad actual. Se trata de entidades que cuentan con cientos o incluso miles de empleados, que sin una serie de medidas adecuadas (vigilancia sobre las compras de armas y municiones, necesidad de armerías adecuadamente equipadas y vigiladas, adecuada formación para los empleados, etc.) se pueden convertir en un foco de inseguridad y de fuga de armas para el circuito ilícito.

Incorporación de medidas de transparencia:

Una de las medidas más eficaces para luchar contra el tráfico ilícito de armas pequeñas es la transparencia, tanto de la oferta como de la demanda. Sólo a través de una mayor transparencia se puede acabar con la ambigüedad entre lo lícito y lo ilícito, y de esa manera, se puede ejercer un efectivo control de armas. Los Estados deben desarrollar procedimientos transparentes para la autorización de compra y venta de armas, involucrando en él a los Parlamentos. Los Gobiernos deben rendir cuentas a los Parlamentos sobre la gestión de sus arsenales, tanto policiales como militares, y todas aquellas medidas relacionadas con el control de armas deben ser transparentes y claras. El Parlamento, por lo tanto, debe jugar un papel importante en ese sentido, pero para ello, precisa de un total acceso a la información.

Fomento de la incorporación a la legislación nacional de los instrumentos internacionales y regionales:

Dado que un control de armas sólo será posible a través de una acción concertada internacionalmente, los Parlamentos deben velar por que en sus legislaciones nacionales se tengan en cuenta todas aquellas medidas encaminadas en este sentido, tanto regionales como internacionales. Para

ello, los Parlamentos precisan de un conocimiento exhaustivo de los diferentes instrumentos propuestos, y sobre todo, deben conocer los firmados por sus respectivos Gobiernos.

Una propuesta concreta que los Parlamentos deben contemplar es la iniciativa que diversas organizaciones (Amnistía Internacional, IANSA y Oxfam) están promoviendo para establecer un Tratado Internacional de Control de Transferencias de Armas (TCA, o ATT por sus siglas en inglés). Dicha propuesta debe regular la prohibición de transferencias de productos que puedan ser empleados para cometer violaciones de los derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario, genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Prohibición de transferencias a actores no gubernamentales:

La idea de un tratado que prohíba las transferencias internacionales de armas pequeñas y ligeras a actores no estatales fue una iniciativa de Canadá, promovida en diversos fóruns internacionales. Esta medida constituye una pieza fundamental para clarificar la división entre las transferencias lícitas de las ilícitas. En la situación actual, por ejemplo, una venta de armas a un grupo insurgente o terrorista que haya sido debidamente autorizada por el país emisor, es lícita; y es algo que en ocasiones ocurre.

Por esta razón, existe la propuesta de que todas esas transferencias deban ser ilícitas. Esta medida, ya fue planteada en la Conferencia de Naciones Unidas de 2001 sobre control de armas ligeras, pero la oposición de los EEUU no permitió su adopción. De todos modos, algunos países como la UE ya han adoptado esta práctica unilateralmente, siendo algo a imitar por los Parlamentos de otros países.

Obligatoriedad del marcaje de armas y municiones:

El propósito del marcaje es el de establecer un control estricto por parte de los Estados para poder prevenir el tráfico ilícito y el uso ilegal de las armas, así como para localizar los cauces y tránsitos que siguen hasta que llegan a usos o destinos ilícitos. Cabe recordar que más del 95% de las armas tienen su origen en una producción legal, siendo también legal en la misma proporción la primera de sus ventas. Sin embargo, y dadas las características de este tipo de productos (son abundantes, económicamente asequibles y pueden tener unos cien años de vida útil), es habitual que se den muchas ventas posteriores. Eso hace que en muchas ocasiones, productos que inicialmente se han vendido legalmente, acaben en destinos o usos ilícitos.

Ante esta situación, un eficiente marcaje de las armas y municiones podría permitir ese rastreo que debe llevar a la identificación de los canales y puntos débiles que facilitan el tráfico ilícito de armas.

Fomento de las amnistías y de las medidas prácticas de desarme:

Las Medidas Prácticas de Desarme (como programas de recompra de armas, de intercambio por bienes, etc.) han sido utilizadas en un amplio espectro de situaciones: por mandato de las Naciones Unidas, en ciudades y localidades de países desarrollados (caso de los EEUU), en contextos posconflicto (Centroamérica, África, Balcanes, etc.). La gran mayoría de estos programas operan bajo el principio del anonimato, combinándolo con una amnistía a los poseedores ilegales de armas. Normalmente estos programas se combinan con otras medidas, como el anuncio de mayores sanciones o de una mayor persecución policial tras la finalización de dichos programas. Otros también se combinan con proyectos a largo plazo, como programas educativos y de rehabilitación / reinserción de excombatientes en áreas de posguerra.¹⁹

Los Parlamentos que contemplan cambios legislativos para un mayor control de armas, deben contemplar este tipo de medidas, ya que si bien es importante limitar el acceso a las armas, también es crucial retirar el exceso de armas que pueda estar en circulación.

Empleo de medidas económico-legales

Los costes de la violencia armada son alarmantes, especialmente en América Latina (según un reciente estudio del PNUD, en El Salvador la violencia armada supone el 11% del PIB). Este impacto económico sobretodo lo debe afrontar el sistema de salud, sector que ya de por sí sufre de numerosas carencias. Ante esta situación, se deben trazar medidas de tipo económico-legales dirigidas hacia la internacionalización de esos costes por aquellas entidades responsables de desarrollar actividades con armas. Algunas de estas medidas podrían ser el establecimiento de impuestos específicos (del mismo modo que existen para el tabaco, el combustible o el alcohol), tarifas excepcionales, seguros, indemnizaciones por mal empleo, y también se podrían establecer cuotas y planes de comercialización.

CONTROL GUBERNAMENTAL

Garantizar que los instrumentos internacionales son incorporados a la legislación nacional:

El único instrumento legalmente vinculante a escala internacional para el control de armas pequeñas y ligeras, el Protocolo de Armas de Fuego de

19 Luz, Daniel: *Los programas de recolección de armas*, Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos, Barcelona, 1999

Naciones Unidas, ha sido firmado únicamente por 49 Estados. De éstos, 19 todavía no lo han ratificado. Esto constituye un simple ejemplo de lo que queda por hacer para la incorporación de los instrumentos internacionales de control de armas a las legislaciones nacionales.

Control sobre los niveles de producción de armas:

Una de las medidas para evitar la acumulación excesiva y desestabilizante de armas debería ser el establecimiento de controles sobre la producción de armas. Hasta la fecha, hay muy pocas iniciativas sobre este aspecto, sobretodo porque la mayor parte de la atención ha recaído sobre las armas ya existentes. Sin embargo, es algo que los Parlamentos de los países productores de armas deberían tener en cuenta para incentivar el establecimiento de cupos de producción en función de unas necesidades puramente defensivas.

Vigilancia sobre el respeto de los controles nacionales e internacionales sobre exportación e importación:

La Carta de las Naciones Unidas otorga a los Estados miembro el derecho a la legítima defensa. Es por ello por lo que el comercio de armas constituye una actividad lícita. Sin embargo, de este derecho tampoco se deriva una obligación a la compra y venta de armas. Dado que este tipo de actividades generan un elevado riesgo para la seguridad nacional e internacional, los Parlamentos deben velar por que se haga correctamente. Los Parlamentos deben promover el establecimiento de Códigos de Conducta para la importación y exportación de armas, deben velar por el debido respeto de los embargos y restricciones internacionales de armas, y deben procurar evitar el desvío o triangulación de armas a través de una vigilancia exhaustiva de las transferencias.

Esto es especialmente importante en aquellas regiones, como África

Occidental o Centroamérica, que se han dotado de instrumentos propios para evitar la acumulación desestabilizadora de armas pequeñas y ligeras. Es por ello por lo que el resto de países deben respetar escrupulosamente la voluntad de estos países.

Control y reducción de los arsenales de armas gubernamentales:

Otro de los elementos destacados de la naturaleza de las armas pequeñas es que se trata de un tipo de instrumento con mucha longevidad – hay armas que pueden mantener su funcionalidad durante un siglo con un mínimo mantenimiento. Ello genera una gran cantidad de stocks. Muchas armas que pueden aparentar ser antiguas, y por lo tanto que pueden ser renovadas, pueden acabar en el mercado ilícito si no se controlan eficientemente. De hecho, tres de las principales fuentes de suministro actual de armas pequeñas y ligeras son: los antiguos arsenales de países procedentes del Pacto de Varsovia,²⁰ los excedentes de armas originados por los procesos de reducción de efectivos militares y los restos de armamento provenientes de la finalización de conflictos armados.

Los Parlamentos deben vigilar qué se hace con ese armamento considerado «obsoleto» o excedentario, ya que aunque se trate de armas anticuadas pueden continuar matando si van a parar a manos o usos indeseados. La única manera de garantizar que el armamento obsoleto o excedentario deje

20 Muchos de estos países han optado por integrarse a la OTAN, lo que ha implicado una conversión de los sistemas de armamento, generando una gran cantidad de armamento «obsoleto» que se ha puesto en el mercado. Este armamento ha ido a parar, en demasiados casos, a países en conflicto armado.

de ser un posible foco de inseguridad es con su destrucción controlada. Los Parlamentos, por ese motivo, deben contemplar esta medida para acompañar los procesos de reducción y control de arsenales gubernamentales.

Vigilancia sobre los procesos de reforma de la policía así como eventuales programas de DDR para garantizar que incluyen el control de armas:

Tanto los programas de reforma del sector de seguridad como los de DDR son elementos cruciales para la construcción de paz y seguridad. Sin embargo, resulta paradójico que muchas de estas iniciativas no contemplen plenamente un programa integral de control de armas. Algunas medidas, como la correcta capacitación de los oficiales policiales y de seguridad en el adecuado uso de la fuerza, la mejora de las instalaciones policiales y militares de almacenamiento de armas, el establecimiento de la rendición de cuentas, o una correcta recolección de armas tras la finalización de un conflicto armado, son herramientas elementales que deberían estar incluidas. Por ello, los Parlamentos deben velar por la integración de éstas y otras medidas en las políticas encaminadas a este fin.

Vigilancia sobre el correcto funcionamiento de programas de recolección y destrucción de armas:

Los programas de recolección y destrucción de armas son, esencialmente, medidas de generación de confianza. Este tipo de iniciativas difícilmente retirarán la totalidad de armas ilícitas, sin embargo, la experiencia muestra que a pesar de eso, sí que contribuyen muy positivamente a la reducción de la violencia armada.²¹ Esta construcción de confianza no puede ser traicionada, y por ello, los Parlamentos deben velar por la transparencia de estas medidas, y deben ser los valedores ante la opinión pública y la ciu-

dadanía de que las armas recolectadas en este tipo de programas son realmente destruidas y sacadas de circulación.

Garantizar que los presupuestos públicos establecen recursos suficientes para el eficiente funcionamiento de las medidas de control de armas:

Obviamente, todo el conjunto de medidas aquí mencionado precisa de recursos económicos y humanos. Por ello se debe garantizar que los presupuestos públicos otorgan suficientes recursos para el eficiente control de armas. Los presupuestos de un Estado son los verdaderos programas políticos de un Gobierno. En ellos, se establecen realmente las prioridades, las necesidades y se plasma la voluntad de la acción de gobierno. Los Parlamentos son los órganos encargados de la aprobación de los presupuestos, y por ese motivo, deben garantizar que el control de armas está debidamente contemplado. Una idea fuerza que debe prevalecer en esto es el hecho que a través de un efectivo control de armas se logrará generar confianza, adhesión social, y seguridad pública, lo que equivale a desarrollo. Invertir en control de armas es invertir en progreso social y económico.

Garantizar que el control de armas forma parte de la política de cooperación al desarrollo:

Siguiendo lo comentado en el anterior punto, también cabe ganar conciencia del hecho que en muchos países, a pesar de existir una verdadera voluntad de avanzar hacia el control de armas, la escasez de recursos económicos impide esta meta. Por ese motivo, los Parlamentos de países de-

21 Godnick, William: *Transforming Attitudes Towards the Tools of Violence*, University of Bradford, 2003

sarrollados deben empezar a concienciarse de que en sus países, no sólo se debe trabajar por el control de armas doméstico, si no que el control de armas también debe convertirse en una medida importante de sus políticas de cooperación internacional al desarrollo.

Diversos organismos, como el Banco Mundial o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, ya han reconocido que las medidas encaminadas para el control de armas son medidas de desarrollo. Sin embargo, la cantidad de países que apoyan medidas de control de armas a través de sus políticas de cooperación internacional continúa siendo limitada. Esta ayuda tanto se puede ejercer a nivel económico como técnico, pero eso debe constar en los planes estratégicos y en el diseño de las políticas de cooperación internacional. Por ello los Parlamentos deben garantizar que este tipo de iniciativas deben aparecer y ser apoyadas en sus estrategias de cooperación internacional.

CREACIÓN DE CONCIENCIA Y SENSIBILIZACIÓN

Fomento de una Cultura de Paz:

La construcción de una cultura de paz y seguridad es una tarea colectiva. Los y las parlamentarias constituyen un actor privilegiado, porque son ellos los que tienen la capacidad de legislar y promover iniciativas en este sentido.

La base del control de armas está en las personas. Es la percepción de las personas la que puede generar seguridad o inseguridad. Son las personas, al fin y al cabo, las que usan y sufren el impacto de las armas. Promover una cultura de paz – especialmente desde los Parlamentos – será, sin lugar a dudas, una medida de intervención muy positiva para lograr la paz y seguridad.

Participación institucionalizada de los Parlamentos en foros de intercambio y aprendizaje de experiencias:

El intercambio de experiencias, lecciones aprendidas e iniciativas constituye un modo de aprendizaje vital. Por ello, tanto los Parlamentos como institución, como sus integrantes, deben participar de estos foros y espacios de intercambio. Existen múltiples instituciones y organismos interparlamentarios (ver anexo n° 1), así como el Foro Parlamentario para la cuestión específica del control de armas pequeñas y ligeras, que deben ser utilizados y aprovechados.

La participación en estos espacios, sin embargo, debe ser algo sistematizado. Los aprendizajes que de ahí se desprendan, deben ser compartidos y transmitidos al resto de miembros parlamentarios y deben contribuir a la generación de un pool de conocimiento que vaya mucho más allá de la simple participación individual.

Acercamiento a las campañas de las ONG:

Las ONG son un actor muy importante y activo en la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Muchas de ellas tienen experiencia en la temática, publicaciones y materiales especializados, personas dedicadas exclusivamente al estudio de la problemática y a cómo intervenir, así como herramientas de intervención. Por ello, el acercamiento de los y las parlamentarios a las ONG puede ser una estrategia muy útil para conocer la dimensión de la temática y las vías de intervención.

La razón de la existencia de la práctica totalidad de ONG es la de la incidencia política, motivo por el que las ONG son muy permeables al trabajo con parlamentarios y parlamentarias. Más allá de las opciones políticas o ideológicas de los y las parlamentarios, la voluntad de adoptar medidas de control de armas puede constituir un nexo de unión con las ONG.

Campañas de sensibilización y concienciación:

Las campañas de sensibilización y de concienciación no son exclusivas de las ONG. También puede haber campañas de este tipo a favor del control de armas desde los medios de comunicación, desde los gobiernos o por qué no, desde los Parlamentos. En todo caso, los y las parlamentarias deben ser actores activos en este tipo de iniciativas. Ya incitando este tipo de campañas a nivel gubernamental o como política de Estado, ya sea a través de su participación directa.

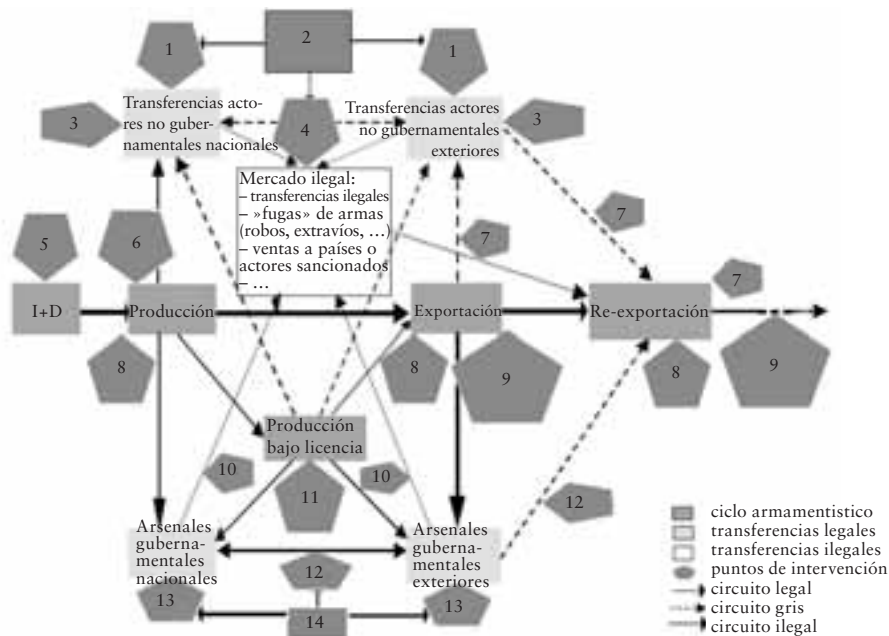
Los miembros de los Parlamentos son referentes públicos y sociales, y por ese motivo, deben constituir ejemplos a seguir para el resto de la ciudadanía.

Incorporación del discurso con los medios de comunicación:

Los medios de comunicación prestan una especial y regular atención a los y las parlamentarias. Esta *facilidad* para acceder a los medios de comunicación de masas debe ser aprovechada para lograr una mayor difusión de los mensajes a favor de un efectivo control de armas. La incorporación de estos mensajes en las intervenciones públicas y mediáticas contribuiría definitivamente a una mejora de la opinión pública sobre este aspecto.

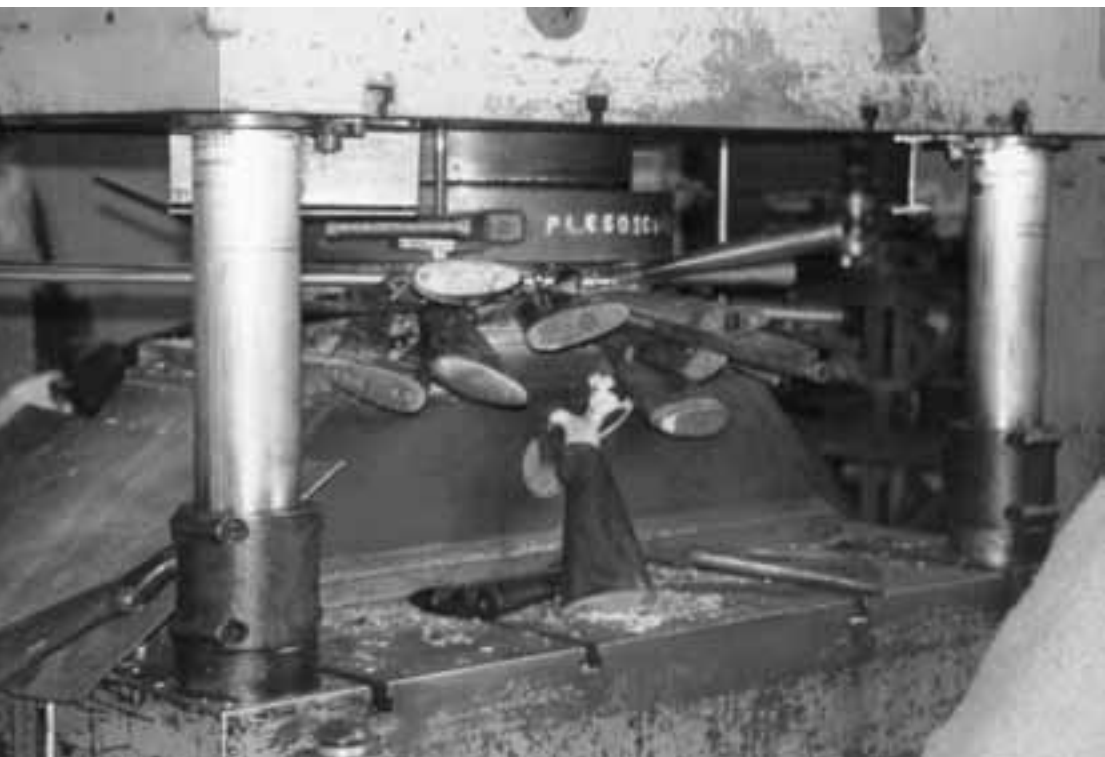
Como se puede apreciar, si bien es cierto que la proliferación de armas pequeñas y ligeras es un problema extremadamente complejo, es igualmente cierto que hay muchas cosas que se pueden hacer. Existen múltiples puntos de intervención (aquí sólo se han mencionado unos cuantos) que –especialmente desde los Parlamentos se pueden fomentar. Estos puntos de intervención no son excluyentes los unos de los otros. Todo lo contrario, lo deseable es que todos ellos se ejercieran de un modo concertado y conjunto. Los «puntos de intervención» destacan el lugar del proceso de difusión y proliferación donde pueden necesitarse estas intervenciones, y sirven para ilustrar de manera gráfica como una medida individual por sí

misma puede servir para contribuir a remediar la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Una representación gráfica de los diferentes puntos de intervención, podría ser la siguiente:



- 1 Amnistias, programas recolección, destrucción
- 2 Cultura de Paz
- 3 Legislación posesión armas
- 4 Reducción demanda
- 5 Restricciones DIH
- 6 Restricciones, reducciones producción
- 7 Control brokers
- 8 Transparencia, marcaje, registros

- 9 Pol. exportación, Códigos Conducta, embargos, moratorias
- 10 Control registros
- 11 Restricciones, reducciones producción
- 12 Transparencia
- 13 Reducción stocks
- 14 Cultura de Paz



ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS, POR REGIONES

Si bien en el capítulo anterior se han abordado algunos de los puntos de intervención que podrían ser llevados a cabo por los Parlamentos, este apartado muestra lo que en la práctica se está realizando. Como ya se ha comentado en el apartado de metodología de este estudio, para el análisis geográfico de la actividad parlamentaria sobre control de armas pequeñas y ligeras se han establecido tres criterios básicos para poder seleccionar los países sujetos a estudio:

- Los miembros del Parlamentos han participado previamente en las actividades del Foro
- El Parlamento estatal está considerado activo y competente en materia de control de armas
- Los miembros de los Parlamentos estatales son activos y están motivados en materia de control de armas

Tras esta selección, y como ya se indicado anteriormente, los países analizados son de África Subsahariana, América Latina y Europa Occidental. Obviamente, la problemática y los temas de interés para estas tres regiones difieren mucho, lo que genera una agenda de actuación parlamentaria diferente.

Por un lado en África subsahariana la agenda de control de armas pasa irremediablemente por el impacto y el flagelo de los conflictos armados, así como por la posterior rehabilitación posbélica – con sus diferentes in-

gredientes – en materia de desarme: programas de DDR, reforma del sector de seguridad, recolección de armas, etc.

América Latina, sin embargo, a pesar que solamente Colombia y Haití son países considerados en conflicto armado, es el continente con mayor índice mundial de violencia armada. La herencia de diferentes guerras con deficientes procesos de rehabilitación – especialmente en Centroamérica – así como la debilidad democrática e institucional derivados de recientes sistemas autoritarios, combinado con una presencia masiva de armas pequeñas y ligeras, han generado esta situación.

En Europa Occidental, sin embargo, la preocupación ha recaído tradicionalmente sobre las medidas de transparencia y de control de las exportaciones de material militar. A pesar de esto también está empezando a haber una cierta preocupación en los países europeos por los crecientes niveles de criminalidad y de violencia armada, especialmente vinculados con la violencia doméstica.

	Principal ítem de la agenda regional	Causas principales	Nivel de implicación parlamentaria en el ítem
África Subsahariana	Impacto humanitario de las armas pequeñas y ligeras sobre población civil	Presencia de numerosos conflictos armados	Baja
América Latina	Tenencia de armas pequeñas por parte de la población civil	Amplia disposición de armas pequeñas y ligeras	Alta
Europa Occidental	Control de exportaciones de armas y municiones	Presencia de una industria armamentística importante	Media

ÁFRICA SUBSAHARIANA

En África subsahariana ha habido numerosos avances gubernamentales desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre armas ligeras del año 2001. A pesar de esto, todavía queda mucho por hacer en el continente africano, pues se trata del continente que sufre la mitad de las guerras actuales. La gran cantidad de armas en circulación – de conflicto a conflicto – y las facilidades para su acceso en este continente continúan drenando estos conflictos armados, así como la criminalidad armada. Uno de los principales retos para el continente africano es la necesidad de reforzar la capacidad gubernamental. Pero ese refuerzo de las instituciones de Gobierno pasa, ineludiblemente, por la mejor y más coordinada acción parlamentaria con el fin de lograr un efectivo control de armas en el continente.

Diferentes instituciones regionales están jugando un creciente rol en estos esfuerzos de construir paz y seguridad para África. La Unión Africana (UA) creó el Consejo de Paz y Seguridad el 25 de mayo de 2004, con un mandato específico para promover y fomentar la implementación de los acuerdos internacionales sobre control de armas y desarme.

Toda la tarea realizada por el ECOWAS, a través del establecimiento de una Moratoria sobre importación, exportación, producción y distribución de armas pequeñas y ligeras, así como el Protocolo adoptado recientemente, hace de esta región una de las más vanguardistas mundialmente en la lucha a favor del control de armas. De hecho, es mucho lo avanzado por las organizaciones subregionales africanas en materia de control de armas, como el SADC, por poner otro ejemplo.

Sin embargo, y a pesar de estos avances subregionales, no se aprecia que estos avances sean plasmados con voluntad política en el plano nacional. Este nivel de implementación nacional es limitado en comparación con la

problemática del continente, ya que hasta el momento sólo se cuentan con planes nacionales de acción desarrollados en Senegal, Botswana y en Namibia. En algunos otros casos, como Etiopía, Kenya, Mali, Malawi, Ghana, Guinea, Nigeria, RDC, Sudan y Uganda se han creado puntos focales nacionales²² o comisiones nacionales, lo que implica un progreso hacia el control de armas pequeñas y ligeras, pero todavía limitado.

Una de las muestras de esto es la antigüedad de muchas de las normas de diferentes países africanos. Muestra de ello es el caso de un país como Kenya, que cuenta con un cuerpo legislativo en materia de control de armas procedente de los años 50 y 60. Este caso muestra cómo en muchos países africanos, a pesar de liderar los trabajos para el control de las armas pequeñas y ligeras en el mundo, no han aplicado en sus países parte de estos esfuerzos. La correcta adaptación normativa, y lo que es más importante, su aplicación, constituye una emergencia para el continente africano.

BUEN EJEMPLO:

Una nueva legislación sobre control de armas en Sudáfrica

La Ley sobre Control de armas de fuego, que entró en vigor el 1 de julio de 2004, restringe la posesión, venta y producción de armas pequeñas y ligeras en Sudáfrica. Toda la posesión, venta y producción de armas requiere de la adquisición de una licencia que se consigue en base a una serie de criterios, como el historial criminal, el estado mental y físico, o las garantías del solicitante para

22 Sin embargo, hay que destacar que 36 países africanos han establecido un punto de contacto oficial, que operan como punto de enlace con otros países en cumplimiento del Plan de Acción de las Naciones Unidas.

salvaguardar a arma. También se han incrementado las penas respecto a la posesión, producción y venta ilícita (llegando hasta los 25 años de prisión).

Esta revisión de la legislación fue promovida por la propia policía sudafricana, que consideraba que los niveles de control de armas en el país eran insuficientes. Algunos de los aspectos más destacados de la nueva legislación incluyen:

- incremento de la edad mínima para acceder a un arma de fuego de 16 a 21 años
- declaración de ciertas áreas públicas (como escuelas, bares, etc.) como Zonas Libres de Armas
- introducción de un test de capacidad de la persona para determinar que el solicitante de la licencia de armas puede ser responsable y puede emplear el arma de modo seguro
- limitación de la cantidad de munición por persona en 200 balas por licencia
- caducidad de las licencias por periodos válidos entre 2 y 10 años según la categoría.

En todo caso, hay que partir del hecho que el continente africano está marcado prioritariamente por el flagelo de los conflictos armados. Por lo tanto, una correcta gestión de dichos conflictos, y más especialmente de los esfuerzos de rehabilitación, constituye también una pieza angular para el correcto control de armas.

Sin embargo, las estrategias de construcción posbélica en materia de control de armas, a través por ejemplo, de las reformas del sector de seguridad o los programas de DDR, no han recibido una gran atención parlamentaria – debido en gran medida, por la debilidad institucional en el momento de la transición política.

De todos modos, de eso se deben desprender una serie de elementos que requieren una posterior atención parlamentaria. En la fase de desarme posbélico, normalmente se recogen armas ligeras y munición, y en pocas

ocasiones hay entrega de armas pesadas. Estos procesos de recolección de armas, en la mayoría de los casos quedan bajo custodia de las FFAA o de la policía, aunque en algunas experiencias (Burundi, Côte d'Ivoire, RCA), las armas son destruidas en actos públicos cargados de simbolismo. En la mayoría de los casos, sin embargo, existe un cierto descontrol y un escaso seguimiento sobre el destino final de las armas recogidas, con el consiguiente riesgo de desvío hacia mercados ilegales. Sin un efectivo seguimiento de dónde van a parar esas armas, la paz queda hipotecada.

En varias ocasiones, especialmente cuando las armas entregadas son pocas en relación al número de desmovilizados, posteriormente a la fase de desarme los Gobiernos suelen llevar a cabo programas de recolección de armas de carácter voluntario, bajo campañas de intercambio de armas por bienes o «armas por desarrollo», incentivando la entrega de las mismas a cambio de ayudas para la reinserción laboral, programas educativos, microcréditos, etc. También aquí hay una práctica totalidad ausencia del rol y del control parlamentario.

En cuanto a la desmovilización de los antiguos combatientes, uno de los principales problemas observados es que en muchas ocasiones se desconoce el número de combatientes por desmovilizar, bien por la falta de planificación previa, así como por la extorsión de los altos mandos de los grupos armados de oposición. En diversos contextos se observa una exageración en el número de combatientes declarados para intentar obtener mayores beneficios. Otra consecuencia de ello, como en Burundi y Liberia, es la alarmante falta de fondos para el pago de los antiguos combatientes, lo que a su vez puede comportar la rebelión de sectores de combatientes, que exigen recibir los pagos prometidos. Además, y en función de las recompensas establecidas para la desmovilización, se puede dar el fenómeno de actores que no eran combatientes pero que se acogen al programa por

los incentivos que se dan, fenómeno que ha sido denominado como de los «combatientes fantasma» (como puede ser el caso de RD Congo).

Uno de los aspectos más controvertidos de los programas de DDR es la cantidad de armas entregadas por los combatientes en la fase de desarme. Aunque el sentir popular es que cada combatiente dispone de un arma, lo cierto es que en la mayoría de los grupos armados no existe tal distribución, por cuanto hay efectivos que no entran en combate, no disponen de armamento y, en cambio, pueden desmovilizarse en el momento de iniciar un DDR. También es cierto, y la historia de las desmovilizaciones así lo ha demostrado, que una cantidad indeterminada de armas es normalmente ocultada por los excombatientes, o se entregan armas en desuso y en muy mal estado. En cualquier caso, y en los procesos actuales en los que se hay información al respecto, que son menos de la mitad, el porcentaje medio es el de un arma entregada por cada dos combatientes que se desmovilizan.²³

AMÉRICA LATINA

América Latina es la región con un mayor índice de violencia delincinencial del mundo. Las cifras sugieren que la violencia social y la criminalidad armada están creciendo de manera generalizada en la mayoría de los países del hemisferio. La extensa disposición de armas pequeñas y ligeras, aunque no es la causa de los elevados índices de violencia, contribuye a esto y sin lugar a duda ha incrementado los niveles de letalidad de la violencia social.

23 Albert Caramés, Vicenç Fisas y Daniel Luz, *Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2006, disponible en: www.escolapau.org

Una gran cantidad de armas entró en América Latina por numerosas fuentes durante los años 70 y 80, sobre todo por las tensiones de la Guerra Fría. Actualmente, aunque una parte importante de armas procede de los EEUU y Europa, la mayoría proceden de la propia circulación regional como consecuencia de la importancia del mercado ilícito. Pero existen otros factores que también hay que tener en consideración:²⁴

- El volumen de las importaciones legales continúa siendo elevado
- La geografía de la región se caracteriza por fronteras porosas. Existe una gran cantidad de aeropuertos clandestinos y de pequeños puertos que impiden un correcto control y monitoreo de estas actividades
- Existe una amplia demanda de armas a causa de la proliferación de nuevos actores – *maras*, bandas de criminalidad, narcotraficantes, etc. Muchos de estos actores disponen de elevados recursos económicos, lo que les permite financiar la adquisición de armas
- Los países de esta región sufren de un deficiente sistema de justicia, incluyendo la falta de jueces, policías y profesionales del sector
- Estos países proceden de una cultura armamentística muy arraigada

Es por ello por lo que las principales preocupaciones de esta región sean la lucha contra el mercado ilícito, la tenencia de armas generalizada y la necesidad de un mayor control de aduanas.

Muchos de los problemas están incrustados en las propias políticas y legislaciones nacionales, ya que muchas de las legislaciones de estos países no están dando una respuesta adecuada a las tres preocupaciones anterior-

24 Edward Laurance y William Godnick: *Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala* en Faltas, Sami y Di Chiaro III, Joseph (eds.): *Managing the Remnants of War: Microdisarmament as an Element of Peacebuilding*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001

mente mencionadas. Por ejemplo, varias legislaciones sobre la posesión de armas por parte de civiles contribuyen a su proliferación, al permitir que los civiles puedan poseer más de un arma y al no poner límite a las cantidades de munición que se pueden adquirir, por lo que la propia ley está incentivando la existencia del tráfico ilícito.

Además de unas legislaciones nacionales inadecuadas también hay que tener presente que en ocasiones éstas tienen una limitada capacidad de implementarse. Las discrepancias entre los marcos legislativos nacionales sobre el comercio y la posesión de armas facilitan la labor de los traficantes y el tráfico de armas transfronterizo. Como resultado de esto, la violencia armada se está exportando por toda la región. Muchos de estos países tienen unas regulaciones limitadas cuando no inexistentes sobre los intermediarios de armas. Estos actores operan amparados por los vacíos jurídicos en la zona gris de la legislación, donde hay una falta de control gubernamental sobre las transacciones relacionadas con armas por terceros, lo que les permite operar con relativa impunidad.

Además, cabe destacar que no todos los países latinoamericanos tienen unas normativas claras y estandarizadas sobre la importación, exportación y tránsito de armas. La existencia de las Regulaciones Modelo de la OEA/CICAD ofrece un punto de referencia práctico y una buena guía para los países del Hemisferio, pero desafortunadamente esto no ha sido adoptado por todos los países y su implementación es esporádica. La armonización de la legislación según los instrumentos regionales existentes puede ayudar a prevenir la existencia de discrepancias y variantes en la región, pero eso depende de reformas que deben efectuarse en cada país, por lo que las legislaciones nacionales deben estar acordes con los acuerdos internacionales como la *Convención Interamericana sobre Tráfico de Armas de Fuego* (CIFTA) y el *Protocolo de Armas de Fuego de Naciones Unidas*.

Además de esto, si bien hay una elevada actividad parlamentaria en materia de legislación y reforma sobre tenencia de armas por parte de la población civil, el nivel de la participación parlamentaria en materia de control al Gobierno es limitada. Los Gobiernos concentran la casi totalidad de la información, e institucionalmente tampoco se cuenta con el rol y la contribución de los parlamentarios y las parlamentarias.

Una excepción en este panorama es el caso de Brasil. El Parlamento brasileño, gracias a la acción de diversas organizaciones de la sociedad civil, como Sou da Paz o Viva Rio, aprobó en julio de 2003 – posteriormente ratificado en el mes de diciembre de 2004 – el denominado Estatuto del Desarme, posiblemente, la mejor legislación mundial en materia de control de armas.²⁵ Uno de los principales hitos de esa nueva legislación fue la convocatoria de un plebiscito popular para la ratificación de uno de los aspectos concretos del Estatuto – la venta de armas a población civil.

Pero además de la adopción de esta nueva legislación, el Parlamento brasileño ha ido más allá al querer vincularse más activamente en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, así como sus municiones. La institucionalización de esta voluntad y de este involucramiento lo plasma la creación de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre Tráfico de Armas.

BUEN EJEMPLO:

La Comisión de Investigación Parlamentaria en Brasil

La Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) sobre Tráfico de Armas del Parlamento de Brasil es una iniciativa parlamentaria para investigar las rutas y los mecanismos empleados por el tráfico ilícito de armas. Para ello, se han realizado intervenciones por parte de miembros de la policía, investigadores especialistas e

incluso reclusos que han participado de actividades delictivas. Inició sus trabajos en el mes de marzo de 2005, estando prevista la votación del informe final en junio de 2006.

Con la ayuda de la INTERPOL y de las embajadas de diversos países, la CPI quiere crear un grupo de trabajo que viajará a los países de origen de las armas para mantener reuniones con los responsables del comercio de armas para averiguar las rutas y canales que se utilizan en el mercado ilícito de armas, con el fin de localizar las lagunas y puntos donde se pierde el control y que requieren una mayor vigilancia. Esta comisión está presidida por el diputado Moroni Torgan.



Imagen de la campaña a favor de la restricción del comercio de armas

Esta iniciativa, como se ha comentado, tiene su origen en la acción de las organizaciones de la sociedad civil. No es el único caso en la región. De hecho, un elemento curioso de la acción parlamentaria en América Latina es que a pesar de la poca atención que los parlamentos reciben desde los Gobiernos, los y las parlamentarias han recibido numerosos *inputs* por parte de las ONG. No solamente en el ámbito de la agenda parlamentaria tradicional y en lo relativo a la cooperación para la producción legislativa. Quizás lo más destacable de la colaboración entre parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil es que muchas de estas instituciones, como Swefor, brindan formación y asistencia técnica a diversos Parlamentos nacionales.

También es destacable la tarea que, a través de la formación de diversas redes nacionales de ONG se está brindando a los Parlamentos. Además

25 Para más información sobre el Estatuto del Desarme, visitar:
www.desarme.org

del trabajo en Brasil, también es destacable lo realizado en Argentina, Colombia, Perú así como en algunos países de Centroamérica. Este trabajo de incidencia conjunto entre las redes nacionales de ONG y algunos parlamentarios y parlamentarias están contribuyendo indiscutiblemente a la creación de conciencia y a la sensibilización de la población civil.

BUEN EJEMPLO:

Jóvenes argentinos piden el compromiso de parlamentarios contra el tráfico de armas



Red Argentina
para el Desarme

Desde el 17 hasta el 22 de marzo de 2006, el Parlamento de Jóvenes por la Paz y la Solidaridad y la ONG Espacios, en respaldo a las tareas de la Red Argentina para el Desarme, entregó cartas a los diputados y senadores nacionales de Argentina, pidiéndoles que hagan público su apoyo a un Tratado Internacional sobre Transferencias de Armas y Municiones y se sumen a la campaña «Armas bajo control».

El Parlamento de Jóvenes por la Paz y la Solidaridad es un grupo de jóvenes de entre 18 y 20 años que fueron elegidos por sus pares en las escuelas de educación media de toda la Argentina. Está presidido por Mauricio Manubens y este espacio de trabajo fue creado hace un año atrás por iniciativa de la Red Solidaria, el Ministerio de Educación de la Nación y el apoyo de la ONG Espacios y buscó reaccionar frente a la matanza de tres estudiantes por parte de un compañero en una escuela de la ciudad de Carmen de Patagones.

Mauricio Manubens e integrantes de otras organizaciones argentinas han iniciado además, una campaña de visita a medios de comunicación destinados al público juvenil, con el propósito de sumar adhesiones a la campaña de recolección de Un Millón de Rostros contra la proliferación de armas de fuego en el mundo.

EUROPA OCCIDENTAL

Si bien tradicionalmente la atención de los Parlamentos europeos en materia de control de armas ha recaído sobre el control de las exportaciones de armamento, hay varios elementos curiosos que se desprenden de los cuestionarios recibidos por parlamentarios de esta región.

En primer lugar, se aprecia claramente una creciente preocupación por abordar el control de armas de manera interna: es decir, por la necesidad de empezar a prestar una mayor atención a cuestiones como las reformas policiales, la violencia doméstica o la delincuencia. Si bien los niveles de inseguridad difieren objetivamente mucho de los niveles africanos y latinoamericanos, se percibe un crecimiento del mercado ilícito – vinculado con grupos terroristas, delincuencia transnacional y narcotráfico – que mayoritariamente operan con armas de puño. Por lo tanto, resultaría aconsejable que los parlamentarios europeos encargados de asuntos internos empezaran a tener en cuenta lo realizado por Parlamentos de otras regiones en materia de vigilancia aduanera, prevención y tratamiento de la delincuencia y lucha contra el mercado ilícito de armas.

Sin embargo, también se perciben algunas lagunas en el tema central de los Parlamentos europeos en materia de control de exportaciones de armas. Tal y como se muestra en la siguiente tabla, se puede ver como la acción parlamentaria en este ámbito es más bien limitada:

Perspectiva general de los sistemas de control parlamentario en la UE²⁶

26 Se ha tomado como referencia los países de la UE a 15, ya que el acceso a la información y su armonización de los países recientemente integrados en la UE es todavía un aspecto complejo

Estados Miembro de la UE (a 15)	CONTROL				
	<i>Control previo por parte de un Comité</i>	<i>Control »a posteriori» por parte de un Comité</i>	<i>Debate sobre el Informe Anual</i>	<i>Debate sobre las Normas de Control de Exportación</i>	
Austria	No	No	No	No	
Bélgica	No	No	No	No	
Dinamarca	No, sólo en ocasiones	No	No	No	
Finlandia	No	No	No	No	
Francia	No	Sí	Sí	No	
Alemania	No	Lo está estudiando	Sí	No	
Grecia	No	No	No	No	
Irlanda	No	No	No	No	
Italia	No	No	No	No	
Luxemburgo	No	No	No	No	
Países Bajos	Sí, pero limitado	Sí	Sí	Sí	
Portugal	No	No	No	No	
España	No	Sí	Sí	En proceso	
Suecia	Sí, pero sólo función consultiva	Sí	Sí	Sí	
Reino Unido	Lo está estudiando	Sí	Sí	Sí	

PARLAMENTARIO

Comentarios (incluidas las Preguntas Parlamentarias)

	De vez en cuando, los parlamentarios han formulado preguntas al gobierno sobre las exportaciones de armas, pero las respuestas no han aportado el grado de información deseado
	Los parlamentarios han cuestionado de forma eficaz al gobierno y esto ha influido en la política gubernamental
	En alguna ocasión se han formulado preguntas parlamentarias. En circunstancias excepcionales el gobierno consulta previamente al parlamento en las decisiones referentes a autorizaciones especialmente sensibles
	Se han formulado preguntas parlamentarias sobre exportaciones de armas y a menudo se han recibido respuestas detalladas (la información sobre preguntas parlamentarias se publica en Internet)
	Cada vez más parlamentarios cuestionan al gobierno en el Parlamento. Una comisión recomendó diversas mejoras para controlar al gobierno, como debates regulares y control «a posteriori» por parte de un comité
	A menudo se formulan preguntas parlamentarias sobre exportaciones de armas, pero las respuestas no suelen ser pormenorizadas, aunque en ocasiones han proporcionado bastante información.
	El parlamento no está implicado en el control de la exportación de armas
	Los parlamentarios formulan preguntas a menudo y las respuestas incluyen un grado de información razonable
	De vez en cuando los parlamentarios formulan preguntas parlamentarias sobre exportaciones de armas
	En ocasiones se han formulado preguntas parlamentarias sobre transferencias de armas, sobre todo a principios de los años noventa
	Los parlamentarios formulan preguntas antes de la revisión del informe. Se formulan preguntas parlamentarias. La Ley de Libertad de Información también permite a los ciudadanos obtener información sobre las exportaciones de armas
	Los parlamentarios casi nunca formulan preguntas sobre exportaciones de armas
	Algunos parlamentarios han formulado preguntas parlamentarias por escrito para controlar la política de exportación de armas del gobierno.
	Los parlamentarios formulan preguntas parlamentarias sobre exportaciones de armas concretas
	Los parlamentarios formulan preguntas parlamentarias con regularidad sobre las decisiones de exportación de armas y la política gubernamental

Solamente los 6 países de la UE con una mayor industria militar (Alemania, España, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) cuentan con un rol más o menos activo en materia de control de exportaciones de armas. Otros países como Austria, Bélgica e Italia también cuentan con industria de producción de armas pequeñas y munición muy importante, y sin embargo, este nivel de supervisión y control parlamentario es menor, lo que es motivo de preocupación.

Además, en todos estos aspectos se ve un protagonismo casi exclusivo de las entidades gubernamentales, ya que tanto las comisiones nacionales de control de exportaciones como los órganos de gestión de la información no cuentan con participación de los Parlamentos nacionales.

De igual modo, en la gran mayoría de casos, esa atención hacia el exterior queda limitada exclusivamente hacia el aspecto estrictamente de seguridad. No se percibe hasta el momento la necesidad que otras tareas parlamentarias »hacia el exterior» incluyan la dimensión del control de armas, como tendrían que ser las Comisiones de Cooperación Internacional.

Sin embargo, la experiencia del *House of Commons* del Reino Unido puede constituir una muy buena práctica para ser imitada por el resto de los países. El 15 de marzo de 2005 se reunió por primera vez un Comité cuatripartito compuesto por miembros de las Comisiones de Defensa, Asuntos Exteriores, Desarrollo Internacional y Comercio e Industria. El objetivo de esta comisión es fiscalizar la acción del Gobierno en materia de exportaciones de armas, pero con el valor agregado de incluir una variedad de puntos de vista muy plural.²⁷

BUEN EJEMPLO: Comité Cuatripartito de Control de Exportaciones Estratégicas del Reino Unido

Este Comité Cuatripartito – Defensa, Asuntos Exteriores, Desarrollo Internacional y Comercio e Industria – fue creado en 1999 para examinar la política gubernamental sobre control de exportaciones estratégicas. El acceso a la información del Gobierno fue muy limitada al comienzo, aunque más recientemente esto ha sido corregido parcialmente.

El acceso pleno a la información continúa siendo uno de los principales motivos de preocupación, aunque en las tareas de este comité también consta la vigilancia porque los organismos encargados del control de armas cuenten con los recursos –económicos y humanos- suficientes para su eficiente trabajo.

El Comité también ha formulado importantes recomendaciones al Gobierno, como la necesidad de expandir los controles de exportación extraterritorialmente o la oportunidad para el Gobierno británico de sumarse y liderar la adopción de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas.

Otro buen ejemplo en este ámbito es el compromiso del Gobierno sueco de someter a debate parlamentario el informe sobre sus exportaciones de armamento, compromiso que data desde 1984, cuando además se estableció en el Parlamento una Junta Asesora sobre Exportaciones de Material Militar (actualmente Consejo de Control de las Exportaciones). Si bien este órgano tiene una función consultiva, sus decisiones son tomadas muy en cuenta por parte del Ejecutivo. Más recientemente se ha establecido otro órgano independiente, la Inspección Nacional de Productos Estratégicos para que vele por las licencias de exportación en función de las decisiones adoptadas por el Consejo de Control de las Exportaciones.



Otra buena práctica que los Parlamentos europeos pueden mostrar es la tradicional cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y los centros especializados. Las ONG cuentan con años de experiencia en el estudio y el análisis de las cuestiones relacionadas con el control de armas que ha sido puesta a disposición tanto de Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo.

En España, por ejemplo, la cooperación entre parlamentarios de todos los grupos parlamentarios con diferentes ONG data desde hace más de diez años.²⁸ Diferentes campañas de la sociedad civil han encontrado la complicidad de los parlamentarios, lo que ha permitido la adopción de una serie de medidas que han contribuido a una mejora substancial de los mecanismos de transparencia en la información y de control de las exportaciones. Lo más importante de estas medidas es que en todos los casos han sido adoptadas unilateralmente por todos los integrantes del Congreso de los Diputados, lo que muestra un compromiso firme y por parte de todos los grupos parlamentarios.

BUEN EJEMPLO:

¿Un Mr. SALW para el Parlamento Europeo?

Cada año, el Parlamento Europeo encarga a uno de sus europarlamentarios la elaboración de un Informe – en aplicación a la disposición nº 8 del Código de Conducta en materia de exportación de armas – sobre el nivel de implementación y respeto del Código de Conducta. Ello constituye una importante herramienta de supervisión supranacional y de armonización de las prácticas de los Estados miembro de la UE.

Adicionalmente, la UE está jugando un creciente rol como actor internacional en materia de cooperación técnica y económica en materia de control de armas. Por este motivo, desde algunas organizaciones de la sociedad civil se está instan-

do a las instituciones europeas para la creación de una figura en el Parlamento Europeo que centralice todas estas tareas. De igual manera que existe un «Mr PESC» – una especie de Ministro de la UE en materia de política exterior y de seguridad común – también se pretende la creación de una figura (Mr. o Mrs.) que contribuya a dinamizar y a incrementar el rol y la implicación del Parlamento Europeo en materia de control de armas y de prevención de la violencia armada.

En conclusión, a pesar de las diferentes agendas y preocupaciones, la experiencia y las lecciones aprendidas de cada una de las regiones pueden contribuir al aprendizaje de las otras. De igual modo que América Latina está aprendiendo a manejar situaciones con elevados niveles de violencia armada y esta experiencia puede ser muy útil para los Parlamentos africanos y europeos, también África está manejando programas de desmovilización y reinserción de actores armados que puede ser útil para el tratamiento de los grupos de jóvenes en violencia armada organizada de América Latina. Y por otro lado, la experiencia de los países europeos en control de exportaciones también debería ser aplicada a los países latinoamericanos y africanos (como Brasil o Sudáfrica) que cuentan con significantes industrias de armamento y de políticas de exportación de armas.

28 En 1994 Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón Oxfam y Médicos sin Fronteras junto a la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la UAB (actualmente Escuela de Cultura de Paz) iniciaron una serie de campañas (Secretos que Matan, Adiós a las Armas y, actualmente, Armas bajo Control) para la reforma legislativa y las prácticas administrativas en materia de exportación de armas.



RECOMENDACIONES GENERALES:

Este informe tiene una clara voluntad de incidencia sobre la actividad parlamentaria. Está concebido para ser una herramienta que contribuya a incentivar la actividad a favor de un mejor y mayor control de armas por parte de los y las parlamentarias. Por ello, se quieren ofrecer una serie de recomendaciones en este sentido:

- El proceso internacional que desde hace unos años está tratando de remediar la proliferación de armas pequeñas y ligeras está protagonizado principalmente por Gobiernos, ONG y organismos de Naciones Unidas. El rol de los Parlamentos ha quedado relegado casi con exclusividad a una escala nacional. Sin embargo, una de las principales medidas que se reclaman mundialmente es la armonización y la adaptación de las legislaciones. Esto está recogido tanto en el Plan de Acción de las Naciones Unidas, como en otros instrumentos internacionales. Por este motivo, los Parlamentos – así como los y las parlamentarias a título individual – deben exigir un mayor protagonismo en este proceso mundial.
- Los motivos que originan y que constituyen las raíces de la proliferación de armas y de la violencia armada son multicausales. Por ello, si realmente se quiere ejercer una política que efectivamente incida sobre esto, su aproximación también deberá ser múltiple. Tradicionalmente la aproximación al control de armas se ha ejercido como un elemento de defensa nacional. Esto es necesario, pero no es excluyente de muchas otras aproximaciones de carácter más social y que constituyen elementos vitales para una efectiva política de control de armas.

- Una de las medidas concretas que el Plan de Acción de las Naciones Unidas sugiere para un eficiente control de armas, es el establecimiento de comisiones nacionales. La adopción de una estructura institucional para el control de las armas pequeñas es sin duda una medida necesaria, y es por ello por lo que los Parlamentos deben estar presentes en las comisiones nacionales de manera sistematizada. Este estudio muestra cómo los Parlamentos sólo participan de manera muy ocasional en esos organismos nacionales de coordinación, a pesar que una de las tareas fundamentales de estos órganos es el desarrollo normativo.
- Una evidencia que muestra este estudio es el hecho que en muchos países el tema de control de armas es parte de la agenda de defensa nacional. Si bien es indudable que las actuales dimensiones de la violencia armada requiere una preocupación desde el punto de vista de la defensa, esta visión no debe ser exclusiva. Las evidencias muestran que tanto para la prevención como para el tratamiento de la proliferación de armas se requiere una mirada amplia: se precisa de un abordaje desde la educación, políticas sociales, políticas de juventud, así como su inclusión en las políticas de cooperación al desarrollo. Por ello, se debe ampliar la agenda parlamentaria de control de armas a todas aquellos campos relacionados con el control de armas.
- Incluso en trabajos legislativos propios de la seguridad pública, como reformas de la policía o regulación de las empresas de seguridad privada, por ejemplo, el aspecto de control de armas no está contemplado en todas las ocasiones. Todas las iniciativas parlamentarias que puedan reforzar el control de armas deben incorporar esta dimensión como un pilar fundamental.

- Esta ampliación de la agenda también debe ir acompañada de una mayor involucración de otras Comisiones Parlamentarias que tradicionalmente no han trabajado la temática. La inclusión y mejor coordinación institucional con otros ámbitos contribuirían a un mejor control de armas. Existe una amplia conciencia de que la educación debe ser una de las principales vías de intervención, por lo que se debe incluir la cuestión de armas en la agenda educativa; el coste humano de las armas es un serio problema sanitario en muchos países, por lo que también se precisa de un abordaje desde la sanidad; otra dimensión que sufre el impacto de la violencia armada es la dimensión de género, por lo que las medidas encaminadas hacia la protección de la mujer deberían también contemplar medidas de control de armas; la justicia también constituye un sector esencial que debe ser contemplado para la mejora de los mecanismos de control de armas – cosa que no siempre pasa; así como las comisiones éticas que existen en diversos parlamentos – que velan por la lucha anticorrupción, por ejemplo – que también deberían incorporar las medidas de rendición de cuentas y de transparencia en materia de armas como otro de los elementos de su agenda de trabajo, por mencionar sólo algunos ejemplos.
- Hay diversas lecciones positivas que se deberían extender a otros Parlamentos. Una es el establecimiento de Comisiones de Investigación. En Brasil, por ejemplo, donde ya existe esta medida, esta Comisión debe servir para dar a conocer los circuitos ilícitos de tráfico de armas, y para luchar contra la corrupción que permite el flujo ilícito de armas. En el Reino Unido, sin embargo, se ha establecido una comisión conjunta entre diversas Comisiones (Defensa, Asuntos Exteriores, Desarrollo Internacional, Comercio, e Industria) para supervisar y monitorear la acción del comercio en materia de control de exportaciones de armas de una

manera amplia e inclusiva. Es importante conocer y dar difusión a estas medidas, que fácilmente pueden ser adoptadas por otros Parlamentos y que sin duda, contribuyen positivamente al control de armas.

- La involucración de parlamentarios y parlamentarias en actos extra-legislativos a favor del control de armas es algo muy bien percibido y valorado. No sólo como muestra de proximidad con las ONG, si no que también a nivel mediático y del conjunto de la población. Ello contribuye a dibujar perfiles personales de proximidad con temas sensibles a la sociedad, lo que sirve para la identificación de personas con temáticas. Tanto las ONG como los medios de comunicación se hacen eco de ello, aunque en ocasiones, de manera todavía insuficiente.
- Un hecho evidente es que los y las parlamentarias constituyen referentes sociales. Sus actos, opiniones y apariciones son elementos *vigilados* y supervisados por la opinión pública, ya que los y las parlamentarias son poseedores de la voluntad y de la soberanía popular. Ello debe ser aprovechado para erigirse en referentes públicos a favor de una reducción y un mayor control de armas. La incorporación de esta temática en las declaraciones públicas, en los actos de campaña, y en el día a día parlamentario pueden contribuir, sin duda, a la creación de conciencia pública y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Armas bajo Control, *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*, Amnistía Internacional, Madrid, 2005
- Biting the Bullet: *International Action on Small Arms 2005: Examining implementation of the UN Programme of Action*, IANSA, Londres, 2005
- Caramés, Albert; Fisas, Vicenç y Luz, Daniel: *Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2006
- Department for Disarmament Affairs (Naciones Unidas): Workshop on «Weapons collection and integration of former combatants into civil society – the experience of Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Colombia», Guatemala, 18–20 noviembre 1998
- Dowdney, Luke: *Ni guerra, ni paz*, Viva Rio, Río de Janeiro, 2005
- Faltas, Sami; McDonald, Glenn; Waszink, Camilla: *Removing Small Arms from Society*, Ginebra, Small Arms Survey, 2001
- Fisas, Vicenç: *Adiós a las armas*, Barcelona, Icaria, 2000.
- Fisas, Vicenç: *La pesada herencia de las armas ligeras*, UNESCO, Barcelona, 1999
- Fisas, Vicenç: *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria Editorial/ UNESCO, 1998
- Godnick, William: *Transforming Attitudes Towards the Tools of Violence*, University of Bradford, 2003
- Gómez, Efraim y Rosemberg, Pontus: *Observatorio Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras: propuesta de Secretaría*, Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, Asamblea Anual de Representantes, Ciudad de México, 19–21 de octubre de 2005
- Informe del Panel de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas de 1997 (A/52/298)
- Kaldor, Mary: *New and old wars. Organized violence in a global era*, Stanford University Press, Stanford, 1999

- Krause, Keith: *Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options*, International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Julio 2000
- Laurance, Edward y Godnick, William: *Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala en Faltas*, Sami y Di Chiaro III, Joseph (eds.): *Managing the Remnants of War: Microdisarmament as an Element of Peace-building*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001
- Laurance, Edward: *Surplus Weapons and the Microdisarmament Process*, Monterrey Institute of International Studies, Monterrey, 1995
- Luz, Daniel: *Los programas de recolección de armas*, Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos, Barcelona, 1999
- Meek, Sarah: *The History and Prospects of Voluntary Weapons Collection Programmes*, publicado en el monográfico del Institute of Security Studies (ISS) n° 22, marzo 1998
- Myedzian, Myriam: *Chicos son, hombres serán*, Madrid, Editorial Horas y Horas, 1996
- Naciones Unidas: *International Study on Firearms Regulation*, Nueva York, United Nations, 1998
- OMS: *World Report on Violence and Health*, Ginebra, 2002
- PNUD: *Securing Development: UNDP's support for addressing small arms issues*, Nueva York, Julio de 2005
- PNUD: *Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms and Light Weapons on Human Development*, Nueva York, 2002
- PNUD: *Promoting Development: Destroying Illicit Small Arms*, Nueva York, PNUD, 2001
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York, 1994
- Romeva, Raúl: *Desarme y desarrollo. Claves para armar conciencias*, Barcelona, Intermón, 2000
- Small Arms Survey: *Small Arms Survey 2003*, Ginebra, 2003

SELECCIÓN DE ORGANIZACIONES PARLAMENTARIAS

Mundiales

Unión Interparlamentaria
Unión Árabe Interparlamentaria
Foro Parlamentario Asia Pacífico
Asamblea Parlamentaria de la
Francofonía
Asociación Parlamentaria de la Co-
monwealth
Parlamentarios Europeos por África
Asamblea Parlamentaria de la OTAN
Acción Mundial de Parlamentarios (PGA)

África

Unión Parlamentaria Africana
Comunidad para el desarrollo surafricano

América

Parlamento Latinoamericano (Parlatino)
Parlamentarios Latinoamericanos contra
la Corrupción (PLACC)
Confederación Parlamentaria de las
Américas
Cumbre Parlamentaria de integración
continental
Parlamento Andino
Parlamento Amazónico
Parlamento Centroamericano
Comisión Parlamentaria Conjunta del
MERCOSUR
Foro de Presidentes de Poderes Legislati-
vos de Centroamérica (FOPREL)

Asamblea Parlamentaria de la Comuni-
dad del Caribe
Parlamento Indígena de América
Asociación de Estados del Caribe (ACS)

Europa

Parlamento Europeo
Asamblea de la Unión Europea
Occidental
Asamblea Báltica
Consejo Nórdico
Asamblea Parlamentaria de la OSCE
Asamblea Parlamentaria del Consejo de
Europa

