

Las organizaciones regionales y el Programa de Acción sobre armas pequeñas de la ONU

La lucha contra el comercio ilícito de armas pequeñas se presta a acciones de carácter regional. En numerosos países, las armas pequeñas circulan libremente y sin control estatal. El hecho de ser livianas y fáciles de ocultar facilita su transporte entre fronteras internacionales. Su demanda transfronteriza, las atractivas ganancias garantizadas y la ausencia o ineficacia de legislaciones nacionales que regulen la intermediación y el tráfico de armas pequeñas a través de fronteras permeables, demandan la adopción de enfoques regionales.

Tras reconocer la dimensión regional del tráfico de armas pequeñas, los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) instaron a las organizaciones regionales (OR) a formar parte de la solución del problema. El Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PdA), aprobado en julio de 2001, llama a los Estados a adoptar medidas a nivel nacional, regional y global. El PdA destaca el rol positivo que pueden jugar las OR en su propia implementación, así como apoyando a los Estados miembros a que lo implementen.

De hecho, las OR vienen enfrentando el problema del tráfico ilícito de armas pequeñas desde la década de los 90. La escala y el alcance de sus actividades se ha incrementado desde el establecimiento del PdA, junto al interés que suscitan a nivel internacional.

Las OR tienen mucho que ofrecer en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas. Por lo general, poseen experiencia considerable y una sólida comprensión de los contextos locales, sus prioridades y sensibilidades culturales y políticas. Estos conocimientos, sumados a las preferencias regionales por soluciones locales, les permiten estar bien posicionadas para detectar señales tempranas de la formación o el endurecimiento de conflictos, generar climas de confianza y servir como mediadoras creíbles y eficaces a la hora de reducir o resolver conflictos. Ciertas OR posibilitan que donantes externos presten asistencia a varios Estados a través de un único proyecto común. A su vez, los gobiernos pueden decidir trabajar con una OR para proporcionar asistencia a un beneficiario, al cual sería difícil asistir de forma bilateral.

Tabla 1. Lista de las 52 organizaciones regionales presentadas en el Manual*

África (19)	AU	Unión Africana
	CCPAC	Comité de Jefes de Policía de África Central
	CEEAC	Comunidad Económica de los Estados de África Central
	CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
	CEN-SAD	Comunidad de Estados Sahel-Saharianos
	CEPGL	Comunidad Económica de los Países de la Región de los Grandes Lagos
	COI	Comisión del Océano Índico
	COMESA	Mercado Común del África Austral y Oriental
	EAC	Comunidad de África Oriental
	EAPCCO	Organización para la Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental
	ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)
	ICGLR	Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos
	IGAD	Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo
	MRU	Unión del Río Mano
Las Américas (7)	RECSA	Centro Regional sobre Armas Pequeñas en la Región de los Grandes Lagos, el Cuerno de África y los estados fronterizos
	SADC	Comunidad para el Desarrollo de África Austral
	SARPPCO	Organización Regional para la Cooperación de Jefes de Policía de África Austral
	UMA	Unión del Magreb Árabe
	WAPCCO	Comité de Jefes de Policía de África Occidental
	AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
	CAN	Comunidad Andina
	CARICOM	Comunidad del Caribe
	MERCOSUR	Mercado Común del Sur
	OEA	Organización de los Estados Americanos
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas	
Asia (13)	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
	ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
	ASEANAPOL	Asociación de Jefes de Policía de la ASEAN
	BIMSTEC	Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial
	CICA	Conferencia sobre Interacción y Medidas de Fomento de la Confianza en Asia
	CIS	Comunidad de Estados Independientes (CEI)
	CSTO	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)
	EurAsEC	Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA)
	GCC	Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo
	GUAM	Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico
LAS	Liga Árabe	
SAARC	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional	
SCO	Organización de Cooperación de Shanghái	
Europa (10)	BSEC	Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro
	CU	Unión Aduanera de Bielorrusia, Kazajistán y la Federación Rusa
	EU	Unión europea (UE)
	EUROCONTROL	Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea
	EUROPOL	Agencia Europea de Policía
	NATO	Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
	OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
	RACVIAC	Centro de Cooperación para la Seguridad
RCC	Consejo de Cooperación Regional	
SELEC	Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental	
Oceanía (3)	OCO	OCO Organización de Aduanas de Oceanía
	PICP	Organización de Jefes de Policía de las Islas del Pacífico
	PIF	Foro de las Islas del Pacífico (FIP)

Nota: * La tabla posiciona a algunas organizaciones con miembros de distintas regiones geográficas dentro de una única región, con el propósito de facilitar el entendimiento de otros instrumentos de referencia de la Guía.

Fuente: Berman y Maze, 2012, p. 6

La presente Nota de Investigación resume la reciente Guía del instituto de investigación Small Arms Survey (SAS), titulada *Las organizaciones regionales y el Programa de Acción de la ONU sobre Armas Pequeñas (PdA)* (Berman y Maze, 2012). Esta Guía identifica 52 organizaciones regionales que llevan a cabo labores que guardan relevancia para el PdA (véase la Tabla 1) y provee un perfil de dos páginas de cada una de ellas (véase la Figura 1).

Organizaciones regionales: más allá de los sospechosos de siempre

El SAS adoptó un enfoque inclusivo en cuanto a las OR. Para los fines de este estudio, una OR se compone de gobiernos que se integran formalmente para afrontar preocupaciones comunes en materia de economía, política o seguridad, en un área geográfica definida. Se espera que sus miembros contribuyan regularmente a financiar los costos operativos de dicho organismo, así como en la implementación de sus mandatos¹.

Entre las 52 OR incluidas hay un gran número de actores que no forman parte del 'radar del PdA²'. Es así que menos de la mitad fueron invitadas regularmente a participar de reuniones en el marco del PdA, han asistido a reuniones regionales convocadas por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) desde 2008, o están incorporadas en el sitio web del Servicio de apoyo a la implementación del Programa de Acción (PoA-ISS)³. Con ello, sin embargo, el Small Arms Survey no pretende sugerir que sólo las OR incluidas en este estudio son de relevancia para el PdA.

Las OR que presenta la Guía tienen diversos mandatos y cantidad de miembros. Algunas se especializan en facilitar el intercambio comercial y aumentar las recaudaciones, mientras otras se concentran en la promoción de la ley, el orden público o la seguridad regional. La mayoría tienen múltiples mandatos y agendas. La cantidad de miembros que tienen las 52 OR incluidas oscila entre 3 y 56 (por 'miembros', se comprende a 'miembros plenos' y no otras categorías, como miembros asociados

u observadores). A excepción de Corea del Norte, todos los Estados miembros de la ONU son miembros de, al menos, una de las OR retratadas. Varios Estados miembros de la ONU participan en seis o más de ellas⁴.

Los recursos económicos de los que disponen estas OR también difieren sustancialmente. Algunas cuentan con oficinas espaciosas, personal numeroso y cuentan con suficientes contribuciones periódicas de sus miembros para desempeñar sus funciones e implementar sus mandatos. Otras dependen de contribuciones en especie por parte de sus miembros (por ejemplo, de personal asignado provisionalmente), tienen presidencias rotativas sin secretariado permanente y deben buscar continuamente apoyo de proveedores externos. Si dicho apoyo no se concreta o se posterga, los proyectos pueden suspenderse o verse cancelados.

Los compromisos del PdA seleccionados para el análisis

El PdA no limita las acciones que pueden llevar a cabo las OR para cumplir

Figura 1. Ejemplo del perfil de una organización*

Manual

Las organizaciones regionales y el PdA



Nombre
Organización de los Estados Americanos (OEA)

Sede
Washington, DC, Estados Unidos

Sitio Web
www.oas.org;
www.oas.org/dsp

Breve descripción
La OEA goza de un amplio mandato, con una Carta que promueve la paz y la seguridad con énfasis especial en la democracia representativa (con el 'debido respeto por el principio de no intervención').

Miembros
35 miembros (todos estados miembro de la ONU)

Notas
La OEA contaba con 21 estados miembro al momento de su creación en 1948. A la organización se afiliaron todos los miembros de la ONU, estados independientes de todo el hemisferio, a excepción de Canadá. Otros 14 países se afiliaron a la organización entre 1962 y 1991 (Canadá se afilió en 1990). La OEA suspendió a Cuba entre 1962 y 2009, pero este país ya reanudó su participación en las actividades de la OEA. Honduras también fue suspendida entre julio de 2009 y junio de 2011. Más de 60 países de África, Asia, Europa y Oceanía participan en las actividades de la OEA y contribuyen con sus programas en calidad de observadores permanentes.

Financiamiento
Aproximadamente 95% del presupuesto habitual proviene de las cotizaciones de seis miembros de la OEA: Estados Unidos, Canadá, Brasil, México, Argentina y Venezuela (en orden decreciente en función del monto de la contribución). La contribución estadounidense es

la más importante: poco menos del 60% del presupuesto total. El financiamiento voluntario para los proyectos en materia de armas pequeñas mencionados más abajo proviene principalmente de Estados Unidos y España.

Países miembros de otras OR
Los miembros de la OEA representan:

- 5 de los 21 miembros del APEC (Canadá, Chile, México, Perú y Estados Unidos son miembros del APEC)
- 4 de los 4 miembros de la CAN
- 14 de los 15 miembros de la CARICOM (Montserrat no es miembro de la OEA)
- 4 de los 4 miembros del MERCOSUR
- 7 de los 7 miembros del SICA
- 12 de los 12 miembros de la UNASUR

Punto de contacto para el PdA

Nom : Alison August Treppel

Títre : Technical Secretary, CIFTA, Department of Public Security

☎ +1-202-458-3483 ✉ Atreppel@oas.org

☎ +1-202-458-3882 🌐 A A I A F C E F N P R *

Actividades relacionadas con el PdA

La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), aprobada por los estados miembro de la OEA en 1997, es de gran importancia para el PdA. Este tratado vinculante, que entró en vigencia en 1998, tiene como objetivo prevenir, erradicar y luchar contra el tráfico de armas, así como promover y facilitar la cooperación y el intercambio de información en la materia. Para mayo de 2012, un total de 30 estados miembro de la OEA habían ratificado la CIFTA (todos los miembros a excepción de Canadá, Cuba, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, y Estados Unidos). La OEA también ha desarrollado una legislación y un reglamento modelo para ayudar a sus miembros en la implementación de las disposiciones de la CIFTA. El Departamento de Seguridad Pública, creado en 2005 en el marco de la reestructuración de la Secretaría General de la OEA, aborda varios temas relacionados con la seguridad en la región, incluyendo el tráfico de armas. El Departamento ofrece también servicios técnicos de secretaría al proceso de la CIFTA y supervisa las iniciativas de asistencia técnica con el fin de facilitar la implementación de la convención. Durante los últimos cinco años, el Departamento ha lanzado varios proyectos (todos financiados en forma voluntaria) con el fin de reforzar las capacidades nacionales de los estados miembro en áreas

Nota: * Este perfil –al igual que los otros 51 que figuran en la Guía– no representa la posición oficial, como tampoco un documento de la OR en cuestión.

Fuente: Berman y Maze, 2012, pp. 48-49

los compromisos de los Estados miembros de la ONU. El PdA hace referencia a las iniciativas que los miembros podrían o deberían emprender a nivel nacional, regional y global. El SAS reconoce que las OR pueden apoyar muchos tipos de actividades, pero el esfuerzo de documentar en la Guía cada una de ellas fue considerado innecesario y poco razonable.

La Guía examina 19 actividades del PdA, que hacen referencia a OR o a acciones a nivel regional, específicamente. Nueve iniciativas son descritas en la Parte II del Programa. Como mínimo, las OR tienen un rol destacado ayudando a los Estados miembros a cumplir con sus compromisos regionales (descritos en UN, 2001, II, párr. 24–31). Estos compromisos no se refieren específicamente a las OR, salvo en el requerimiento de un punto de contacto (del inglés, POC) (párr. 24). Un compromiso a nivel global (II, párr. 40) –la cooperación con la sociedad civil– también está incluido, debido a que, en el mismo, el PdA se refiere explícitamente a OR. Como parte del llamado del PdA a la cooperación

internacional y a la asistencia en la Parte III, la Guía incluye cualquier actividad en la cual se mencione específicamente a las OR (UN, 2001, párr. 3–6, 8, 11, 14–16 y 18). Parte de esta cooperación y asistencia cubre compromisos regionales que también son comprendidos entre las actividades de la Parte II.

Resultó más sencillo seleccionar los elementos del PdA que debían ser examinados, que determinar cuáles actividades debían mencionarse.

La Guía busca encontrar un equilibrio entre el apoyo activo a la implementación y la provisión de una referencia de consulta útil. Por ejemplo, si las consultas que se realizaron en el marco de la elaboración de la Guía motivaron a una OR a proveer un POC, se consideró que dicha OR ha cumplido su compromiso y se le atribuyó un ícono⁵. La Guía no diferencia si esta persona fue oficialmente ‘designada’ o ‘nombrada’ (UN, 2001, II, párr. 24).

En cambio, no pareció útil establecer un nivel de exigencia demasiado bajo en el análisis de la mayor parte de los demás compromisos. En general,

los compromisos son considerados cumplidos cuando se han puesto en práctica acciones habituales y sostenidas.

Algunas preguntas relevantes en materia de políticas públicas

La intención de la Guía en la que se basa esta Nota de Investigación es promover el diálogo y ofrecer información útil en un formato accesible. En efecto, este estudio está más interesado en hacer avanzar el programa y ayudar a la implementación del PdA, que en destacar sus limitaciones. Este informe no pretende evaluar las actividades ni la eficacia de las OR.

Un número mayor de iconos de actividades ‘atribuido’ a una OR no implica necesariamente que ésta sea más efectiva que otras con menos iconos. Los iconos tampoco implican que una determinada OR haya implementado exitosamente ese compromiso en particular. Ciertas expresiones del PdA, tales como ‘promover’, ‘cooperar’ o ‘reforzar’, dificultan la tarea de determinar qué actividades merecen ser

tales como el desarrollo legislativo, la gestión y destrucción de arsenales, y el marcado de armas de fuego. Para mayo de 2012, estas iniciativas de la OEA (estimadas a aproximadamente 3 millones de dólares) contribuyeron con las actividades emprendidas por 23 estados miembro de la misma.

Cooperación con otras OR en materia de implementación del PdA

El Consejo para la Protección de Civiles en Conflictos Armados se reúne en forma periódica más no planificada, con colegas de la CAN, el CARICOM, el MERCOSUR, el SICA, y la UNASUR. La OEA recibió un documento formal de información del RECSA sobre las lecciones aprendidas en materia de marcado de armas de fuego en el marco de la preparación de una iniciativa similar.

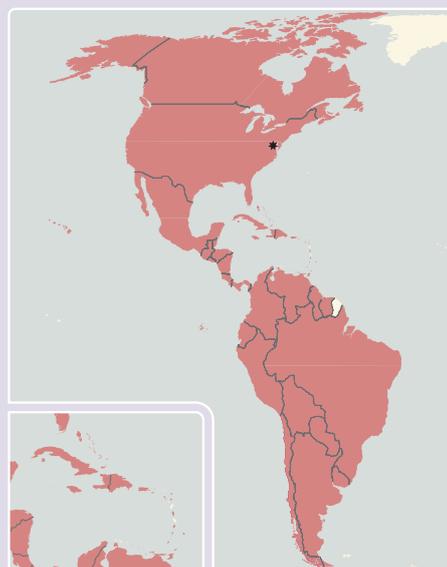
Instrumentos regionales vinculantes

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA) (1997)

Otros documentos de interés

- Declaración de Bogotá sobre el Funcionamiento y la Aplicación de la CIFTA (2004)
- Metodología para el desarrollo de una legislación modelo con el fin de facilitar la efectiva aplicación de la CIFTA (2005)
- Lineamientos de la OEA para el control y la seguridad de los sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS) (2005)
- Seis reglamentos y legislaciones (así como comentarios) modelo sobre: (1) Tráfico Internacional (2003); (2) Intermediarios (2003); (3) Marcado y Rastreo (2007); (4) Controles de exportación (2008); (5) Fabricación ilícita (2008); (6) Confiscación y decomiso (2010); y (7) Suministro controlado (2012)
- Compromiso de Tlatelolco (2008)

Programas e iniciativas relacionados con el PdA



■ Miembros actuales*

Antigua y Barbuda, **Argentina**, Bahamas, Barbados, Belice, **Bolivia**, **Brasil**, Canadá, **Chile**, **Colombia**, **Costa Rica**, **Cuba**, Dominicana, **República Dominicana**, **Ecuador**, **El Salvador**, Granada, **Guatemala**, Guyana, **Haití**, **Honduras**, Jamaica, **México**, **Nicaragua**, **Panamá**, **Paraguay**, **Perú**, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, **Estados Unidos**, **Uruguay**, **Venezuela**

■ **Negrilla:** miembro fundador

■ **Ex miembros:** Ninguno

■ **Adhesión pendiente:** Ninguna

* Información válida para el 24 de mayo de 2012

consideradas e incluidas. Del mismo modo, expresiones como 'donde se aplique' y 'debería considerarse' crean dificultades adicionales cuando las OR tienen mandatos, cantidad de miembros y recursos muy variados. La no realización de ciertas actividades puede reflejar la adhesión de una OR a su mandato y objetivos. Más aún, puede representar una decisión unilateral o un acuerdo de contar con una institución homóloga que asuma el liderazgo en ciertas áreas de acción, ya sea debido al solapamiento de sus miembros, a una mejor distribución de las cargas y responsabilidades, o para aprovechar sus ventajas comparativas. En consecuencia, en ciertas ocasiones, la falta de acción puede ser percibida positivamente como rentable, como una manera de evitar la duplicación de esfuerzos o los conflictos 'sectoriales'. Desde luego, hay ejemplos concretos de cooperaciones y compromisos de esta naturaleza, que se han desarrollado y fortalecido en los últimos años⁶.

A pesar de los esfuerzos que se realizan en aras de una mayor transparencia y racionalidad en la búsqueda y uso de recursos escasos, es posible hacer más -y mejor. En momentos en que los Estados miembros de la ONU, las OR y los miembros de la sociedad civil avanzan en la implementación del PdA, hacen balance de los logros y desafíos de la década pasada, y planifican para el futuro, sería conveniente tener presentes las siguientes preguntas⁷:

- ¿Sucede a veces que las actividades de las OR sustituyen o reducen involuntariamente las acciones que lleva a cabo un Estado a nivel nacional?
- El apoyo de los donantes, sea este propuesto o solicitado, ¿se corresponde o da continuación a los planes de acción establecidos?
- ¿Cómo pueden integrar las reuniones de PdA mejor a las OR, en particular a aquellas centradas en la lucha antiterrorista, servicios aduaneros y estupefacientes?
- ¿Cómo se puede alentar a OR que no se benefician de la participación de la sociedad civil, a revertir esta situación? ■

Notas

- 1 Aunque la definición es inclusiva, excluye a algunas instituciones e iniciativas que realizan labores relacionadas a nivel regional (por ejemplo, a organismos regionales del sistema de las Naciones Unidas u organizaciones internacionales como INTERPOL).
- 2 Algunas de las 52 OR sólo se han vinculado de manera limitada en temas relacionados a armas pequeñas, pero se les ha incluido en la Guía porque poseen herramientas y estructuras relevantes para el PdA, o porque han manifestado su intención de trabajar en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas.
- 3 Véase <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/RegionalOrganizations.aspx>
- 4 Más aún, diez de estas OR incluyen entre sus miembros titulares a Estados que no son miembros de la ONU (Berman y Maze, 2012, p. 8).
- 5 Por razones de espacio, no es posible presentar e identificar en esta Nota todos los iconos que se han utilizado en la Guía. Estos iconos no pretenden ilustrar cada una de las actividades cubiertas en los textos correspondientes, sino que más bien ofrecen una identificación visual eficaz de la actividad principal tratada.
- 6 Un ejemplo es el acuerdo informal del 2008 de la OTAN/NAMSA, OSCE, PNUD y RCC/SEESAC, que les reúne al menos una vez al año con el propósito de informarse mutuamente sobre sus respectivos proyectos relacionados con el PdA.
- 7 La Guía plantea muchas otras interrogantes en materia de políticas públicas (ver Berman y Maze, 2012, pp. 15-16).

Referencias

- Berman, Eric G. y Kerry Maze. 2012. *Regional Organizations and the UN Programme of Action on Small Arms (PoA)*. Handbook. Geneva: Small Arms Survey.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2001. Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos ('PdA'). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. A/CONF.192/15 del 20 de julio.

La Guía ha sido publicada en inglés y en francés, pero todos los perfiles de las OR se encuentran disponibles en español en el sitio Web del SAS: <www.smallarmssurvey.org/tools/ro-poa.html>

Acerca del Small Arms Survey

El Small Arms Survey (SAS) es un centro mundial de excelencia, cuya misión es generar conocimientos imparciales, de base empírica y pertinentes para la elaboración de políticas sobre todos los aspectos relacionados con las armas pequeñas y la violencia armada. Es la principal fuente internacional de conocimiento, información y análisis en materia de armas pequeñas y violencia armada, y sirve de recurso a gobiernos, responsables de la formulación de políticas, investigadores y sociedad civil. Su sede se encuentra en Ginebra, Suiza, en el Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

El SAS cuenta con personal internacional, especializado en estudios de seguridad, ciencia política, derecho, economía, estudios de desarrollo, sociología y criminología, colaborando además con una red de investigadores, instituciones asociadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos en más de 50 países.

Para mayor información, visitar www.smallarmssurvey.org

Primera publicación en inglés:
septiembre de 2012
Publicación en español:
mayo de 2015

Créditos

Autores: Eric G. Berman y Kerry Maze
Traducción: Loreto Solís Germani
Corrección de traducción:
Diego Sanjurjo García
Diseño y maquetación:
Rick Jones (rick@studioexile.com)

Contacto

Small Arms Survey
Maison de la Paix
Chemin Eugène Rigot, 2E
CP 136, 1211 Ginebra, Suiza

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

Con el apoyo de la foro parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras

