

De vuelta a lo básico

CONTROLES SOBRE LAS TRANSFERENCIAS EN UNA PERSPECTIVA GLOBAL

En diciembre de 2006, una gran mayoría de estados miembro de las Naciones Unidas votaron por comenzar un proceso que pudiera resultar en la adopción de un tratado vinculante de comercio de armas. Esto culminó un año marcado por otros sucesos importantes, entre los cuales se encuentran la adopción de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (Declaración de Ginebra), y una gran decepción, la Conferencia de Revisión del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras (Conferencia de Revisión) de 2006. Aunque su enfoque se ha hecho más concentrado después del contratiempo de la Conferencia de Revisión, los estados miembros de las Naciones Unidas están ahora atendiendo temas fundamentales.

De hecho, la mayor parte del comercio ilegal de armas depende del control—o falta del mismo—sobre las transferencias legales. Algunos de los retos clave en esta área incluyen el esclarecimiento de las responsabilidades existentes; la toma de decisiones sobre si se debe o no, y cómo, tratar el tema de la transferencia de armas hacia actores no estatales, además de desarrollar medios que permitan la implementación efectiva de criterios para otorgar licencias de transferencia.

La primera parte del capítulo cubre las actividades recientes a nivel global. Entre los factores más importantes que han contribuido al fracaso de la Conferencia de Revisión en cuanto a la obtención de resultados sustantivos, está la inhabilidad del proceso de las Naciones Unidas referente a las armas pequeñas para poder incorporar problemáticas que se encuentran fuera del paradigma tradicional sobre el control de las armas y el desarme. La sesión de la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 recogió algunos de los fragmentos dejados por la Conferencia de Revisión, adoptando un número de importantes resoluciones que permitieron, entre otras cosas, continuar con el proceso del Programa. Sin embargo, la sesión de la Comisión en 2006 confirmó y amplió al mismo tiempo la tendencia reciente a no adoptar un consenso en favor de las resoluciones referentes a las armas pequeñas.



El tema del control sobre la transferencia de armas ha escalado hasta el primer lugar de la agenda de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas, organización que ha fijado los estándares a nivel global durante largo tiempo, ahora tiene competencia. En junio de 2006, 42 estados y 17 organizaciones internacionales y ONG de todas partes del mundo, adoptaron la Declaración de Ginebra. Esto le imprime un sello más complejo—y potencialmente más dinámico—a la actividad global referente a las armas pequeñas. Sin embargo, el costo de esto es una mayor fragmentación. Aunque en sí mismo esto no representa problema, la fragmentación del proceso global conlleva ciertos riesgos que incluyen posibles inconsistencias entre las medidas, además de la posibilidad de que se olvide el marco de referencia universal, aún dado por el Programa.

Por el momento, y a pesar de la pérdida del consenso, los estados miembros de las Naciones Unidas están trabajando en varios frentes, incluyendo a los controles sobre la transferencia. Aunque al principio la causa fue dirigida principalmente por la sociedad civil, el tema se está convirtiendo cada vez más en la prioridad de los gobiernos. La segunda parte del capítulo describe las últimas iniciativas referentes al control de transferencias, y explora temas y retos clave en profundidad.

Dibujo de un niño con escritura arábiga: 'Janjaweed y los soldados en Sudán Occidental y otras áreas.' © Human Rights Watch



Responsabilidades existentes. El parágrafo II.11 del Programa hace evidente que las decisiones referentes al otorgamiento de licencias nacionales de exportación debe ser 'consistentes con las responsabilidades existentes de los estados bajo las leyes internacionales relevantes' (UNGA, 2001b). Sin embargo, afloran las preguntas obvias de '¿Cuáles son estas "responsabilidades existentes"?' y '¿Cuáles son las leyes internacionales "relevantes"?' Los oficiales gubernamentales responsables del otorgamiento de licencias, junto con las legislaturas nacionales, necesitan una guía más específica que la que provee el parágrafo II.11. El capítulo concluye que las obligaciones existentes de los estados en relación a la transferencia de armas son extensas. Las normas legales vinculantes relevantes incluyen la limitación directa a ciertos tipos de transferencia, así como el hecho de considerar a los estados como cómplices en las violaciones de las leyes internacionales cometidas con armas que se han transferido a pesar de los riesgos conocidos (o presumibles) de uso indebido.

Actores no estatales. El tema de la prohibición de la transferencia de armas pequeñas y ligeras hacia actores no estatales (ANES) es aún divisivo, tal como lo era cuando el programa de acción se adoptó en julio de 2001. ¿Qué son los ANES? Esa pregunta aparentemente simple es la culpable de gran parte de la polarización referente al tema de los ANES. Una serie de discusiones organizadas por el proyecto Biting the Bullet (BtB), localizado en el Reino Unido, entre los años 2003 y 2005, ha ayudado a aclarar que únicamente los ANES no autorizados para importar armas por el gobierno del país en el que se localizan realmente constituyen una preocupación seria.

Sin embargo, hay algunos gobiernos que aseguran que la transferencia de armas hacia ANES no autorizados está justificada. Las discusiones organizadas por el BtB han considerado varias opciones para las políticas: (1) una prohibición total de la transferencia hacia ANES no autorizados; (2) la presunción de la no transferencia dentro de un marco internacional que permita excepciones en 'casos difíciles'; y (3) un acercamiento al tema de la transferencia hacia ANES a través de sistemas y principios regulares de otorgamiento de licencias. Refiriéndose a casos en Ruanda y Afganistán, el capítulo subraya la dificultad práctica del cumplimiento de criterios que puedan en ciertos casos constituir una justificación para la excepción de un 'caso difícil'.

Las 'responsabilidades existentes de los estados bajo leyes internacionales relevantes' son extensas.

El reto de la implementación. Sin importar el resultado de las discusiones acerca de criterios globales, el reto crítico es la implementación efectiva de dichos principios. Pautas que identifiquen factores a considerar al momento de decidir si autorizar o no una transferencia en particular, pueden ayudar a los estados a asegurar que dichas decisiones sean sistemáticas, rigurosas y objetivas. El capítulo presenta nuevas pautas desarrolladas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, diseñadas como ayuda a los estados en la evaluación del cumplimiento de las normas que regulan la conducta del conflicto armado antes de cualquier transferencia de armas.

Como parte de la conclusión, el capítulo anota que los estados miembros de las Naciones Unidas deben considerar muchos factores antes de llegar a un acuerdo colectivo acerca de sus 'responsabilidades existentes... bajo leyes internacionales relevantes', como se requiere en el Programa de Acción. Esto incluye el riesgo de que el proceso de armas pequeñas de las Naciones Unidas, recientemente reanudado, pueda fallar una vez más si el enfoque actual en los acuerdos sobre los controles fundamentales de transferencia sea superficial. ■