

Un segundo aliento

LA EDICIÓN 2012 DE LA CONFERENCIA DE EXAMEN DEL PLAN DE ACCIÓN

Entre agosto y septiembre de 2012, en la sede de la ONU en Nueva York, los Estados miembro se reunieron en el marco de la Segunda Conferencia de Examen del Plan de Acción (PoA) de la ONU. Si bien muchos esperaban un resultado decisivo, la Segunda Conferencia de Examen se vio confrontada una vez más con el mismo obstáculo que había impedido el éxito de Primera Conferencia de este tipo en 2006, a saber, cómo aplicar un mandato que insta al examen del progreso realizado en la implementación del PoA en ausencia de los mecanismos necesarios para lograrlo.

La Conferencia de 2012 evitó muchos de los problemas que habían plagado la Primera Conferencia en 2006.

El presente Capítulo explica cómo la Segunda Conferencia de Examen logró producir un documento final que reafirma la promesa de consolidar el PoA a pesar de la incertidumbre inicial que envuelve su mandato. Sobre la base de documentos relevantes de la ONU y las observaciones propias del autor sobre la reunión y su fase preparatoria, el Capítulo examina las principales características del proceso y del documento final de la Conferencia de Examen.

En lo referente al proceso, la Segunda Conferencia de Examen, incluyendo su fase preparatoria, se caracterizó por un progreso importante y visible hacia la producción de un documento final consensual. Asimismo, la Conferencia evitó muchos de los problemas que habían plagado la Primera Conferencia de Examen, sobre todo gracias a la adopción de un método de trabajo que había contribuido con el éxito de las reuniones de la ONU sobre armas pequeñas después de 2006. Entre otros, esta decisión redundó en la designación temprana del presidente de la Conferencia, la Embajadora U. Joy Ogwu de Nigeria, y la utilización óptima del poco tiempo disponible para las reuniones. Otro factor decisivo para el éxito de la Conferencia de Examen fue la resolución del problema de incertidumbre que planeaba sobre su mandato durante su fase inicial. Los proyectos de documento final fueron preparados y discutidos durante los meses que precedieron la Conferencia, por lo que cuando ésta inició, los estados parecían sentirse cómodos con un documento final que, si bien incluía una visión de futuro, estaba directamente arraigado en la implementación de las normas previstas por el PoA y el Instrumento Internacional de Rastreo relacionado (ITI). No menos importante, durante la Segunda Conferencia de Examen, los estados miembro de la ONU demostraron una voluntad de transigir que había brillado por su ausencia durante la Conferencia de 2006.

Al final de la Segunda Conferencia de Examen, los estados miembro de la ONU adoptaron, por consenso, una importante declaración en la que se comprometen con una serie de medidas diseñadas para reforzar la implementación del PoA y del ITI durante



La representante permanente de Nigeria ante la ONU y Presidente de la Conferencia de Examen U. Joy Ogwu se dirige a los delegados en el marco de la Segunda Conferencia de Examen del Plan de Acción de la ONU, Nueva York, agosto de 2012. © UN Multimedia



Un funcionario de las Fuerzas de Seguridad Fronteriza de la India habla con periodistas en la frontera entre India y Pakistán, en donde se incautaron presuntamente ciertas cantidades de heroína, billetes falsos y armas, Thatha Koda, India, enero de 2009. © Altaf Qadri/AP Photo

el período previo a la Tercera Conferencia de Examen en 2018. Como se describe en forma más detallada en el Capítulo, si bien algunas de estas medidas simplemente retoman lo establecido en el PoA o el ITI, muchas otras, fundamentadas en los debates que tuvieron lugar durante reuniones previas, complementan el marco ya existente. Temas que habían sido objeto de polémica en reuniones anteriores de la ONU, tales como los controles fronterizos, las mujeres y el rastreo de conflictos, fueron incluidos en el documento final. Además, a pesar de la aparente inclinación de ciertos estados por un PoA y un ITI menos fuerte, ninguna de las normas existentes fueron flexibilizadas. El documento final de la Conferencia de Examen también consolida las iniciativas recientes destinadas a crear un proceso más estructurado, en el que se articulan las amplias directrices del ciclo de reuniones de 2012–18.

A pesar de estos logros, siguen existiendo importantes brechas. En primer lugar, no hay mucho que decir sobre el ‘progreso alcanzado’ en la implementación del PoA y del ITI, si tomamos en cuenta la ausencia de mecanismos que evalúen en forma independiente el respeto de los compromisos adquiridos en el marco de estos instrumentos por parte de los estados. El documento final de la Conferencia de Examen apunta hacia una posible consideración de tendencias a más largo plazo en materia de proliferación y uso ilícito de armas pequeñas, y de la efectividad del PoA y el ITI. No obstante, debemos recordar que todavía queda mucho por escribir en este capítulo de la historia del PoA.

Lo esencial no es únicamente poseer una hoja de ruta, sino utilizarla para avanzar.

Además de la implementación, todavía hay lugar para el desarrollo normativo. Entre los numerosos temas que los estados intentaron pero no lograron incluir en el documento final de la Conferencia de Examen (a menudo debido a la oposición de unos pocos estados), encontramos la exclusión de la palabra ‘municiones’ de los textos finales. Ésta es quizás la omisión más desconcertante. Ni incluidas ni excluidas del PoA, debido a la ausencia de una definición de ‘armas pequeñas y ligeras’ en este último, las municiones siguen siendo una especie de limbo político, independientemente de su papel esencial en la promoción del crimen y los conflictos en el mundo.

Finalmente, a pesar de sus brechas, el documento final de la Conferencia de Examen constituye un logro diplomático considerable. A pesar de la reciente adopción de un Tratado sobre el Comercio de Armas por parte de los miembros de la ONU, el PoA sigue siendo el único marco integral para el control de las armas pequeñas, ya que abarca casi todas las etapas del ciclo de vida de éstas, desde su fabricación hasta su eliminación. ‘Controlar’ resulta más complicado que prohibir. La larga vida útil y los complejos sistemas de propiedad de las armas pequeñas dificultan la tarea. No obstante, al tomar en cuenta las consideraciones de las reuniones anteriores de la ONU, así como el contenido del PoA y el ITI, la Segunda Conferencia de Examen ofrece una amplia hoja de ruta para encarar estos retos.

Obviamente, lo esencial no es únicamente poseer una hoja de ruta, sino utilizarla para avanzar. Algunos estados miembro de la ONU recelan de las normas sobre armas pequeñas, y lo hicieron saber en forma clara durante la Segunda Conferencia de Examen. Frente a esta situación, la determinación de la gran mayoría de los estados para sacar algo útil de la Conferencia fue absolutamente decisiva. Si bien el objetivo explícito de la Conferencia de Examen sobre la implementación ‘total y efectiva’ del PoA y del ITI sigue siendo un anhelo y no una realidad, podemos decir que en la actualidad, a pesar de todo, el proceso de la ONU en materia de armas pequeñas avanza a paso firme. ▀