



LAS ARMAS, EN SU SITIO

UN CONJUNTO DE RECURSOS PARA DOS AÑOS DE ACCIÓN
POR PARTE DE LAS AGENCIAS HUMANITARIAS

Centro para el Diálogo Humanitario
www.hdcentre.org
Octubre de 2004

Agradecimientos

El Centro para el Diálogo Humanitario agradece sinceramente el apoyo que el gobierno de Noruega ha prestado a este proyecto.

Este informe ha sido elaborado por Cate Buchanan y Mireille Widmer.

Varias personas han ido contribuyendo a dar forma a los diversos contenidos, entre otras: Kerry Maze, Gina Rivas-Pattugalan, Jennifer Hambleton, Alun Howard y Emile Le Brun. Otras personas colaboraron en la revisión del informe y aportaron comentarios muy valiosos: Amjad Abbashar (OCAH), Camille Conaway (Women Waging Peace), Dominic Crowley (Concern Worldwide), Iain Hall (ACNUR), Nic Marsh (PRIO), Jennie Owens (CARE), Rachel Stohl (Centre for Defence Information), Leon Terblanche (PNUD) y Camilla Waszink (CICR), así como Martin Griffiths, David Petrsek, Antonia Potter y Hugo Slim del Centro para el Diálogo Humanitario.

Tabla de contenidos

PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	2
PARTE I: PERSPECTIVA GENERAL DEL PROBLEMA	4
<i>Cuadro 1: Perspectiva general sobre la disponibilidad de armas pequeñas</i>	4
Cinco esferas principales de acción	5
PARTE II: COMPRENDER LOS IMPACTOS: IDEAS DE ACCIÓN	8
1. Impactos sanitarios	8
Un marco de trabajo en salud pública	9
Campañas actuales	10
Elementos de acción	10
Lecturas recomendadas	11
2. El desplazamiento de seres humanos	11
Herramientas existentes y prácticas innovadoras	12
Elementos de acción	13
Lecturas recomendadas	14
3. Niños atrapados por la violencia armada	14
Niños soldados	14
<i>Cuadro 2: Marco legal para poner fin a la utilización de niños soldados</i>	16
Los niños y las armas en escenarios sin guerra	17
Elementos de acción	17
Lecturas recomendadas	18
4. Inseguridad violenta y los dos sexos	19
Los diversos papeles de la mujer en la guerra	19
<i>Cuadro 3: Normas relacionadas con la prevención de la violencia armada y de género</i>	20
Desafío a la masculinidad violenta	21
Hacer frente a actitudes muy arraigadas	22
Elementos de acción	22
Lecturas recomendadas	23
5. Sacar de circulación a las armas	24
Armas por desarrollo	25
Dimensiones de género	25
Comprender los factores de la demanda	26
<i>Cuadro 4: Desarrollo de un marco de trabajo de investigación para la demanda</i>	27
Elementos de acción	27
Lecturas recomendadas	28
6. En la línea de fuego: personal humanitario y disponibilidad de armas	28
<i>Cuadro 5: Número de cooperantes humanitarios muertos en actos de violencia entre 1997 y 2003</i>	29

<i>Cuadro 6: Registros de ataques a médicos y ambulancias de la Sociedad Palestina de la Media Luna Roja (PRCS), 29 de septiembre de 2000 - 17 de septiembre de 2004</i>	30
Investigación orientada a la acción	29
Privatización de la seguridad.....	31
<i>Cuadro 7: Normas de protección actuales para cooperantes</i>	32
Elementos de acción	33
Lecturas recomendadas	33
7. Medición del cambio: indicadores de (in)seguridad humana	33
<i>Cuadro 8: Tipología de indicadores de (in)seguridad humana</i>	35
Elementos de acción	34
PARTE III: INFLUENCIA EN MEDIDAS Y PROCESOS INTERNACIONALES	36
<i>Cuadro 9: La Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA)</i>	36
1. Introducción del Programa de Acción de las Naciones Unidas	37
<i>Cuadro 10: Resumen del Programa de Acción de las Naciones Unidas</i>	37
<i>Cuadro 11: Principales fechas del Proceso de la ONU</i>	38
2. Prevención de la utilización indebida de armas	38
Utilización indebida por parte de fuerzas estatales	39
Utilización indebida por parte de grupos armados	39
Utilización indebida por parte de civiles	41
<i>Cuadro 12: Acciones sobre el problema de los grupos armados y el uso de armas</i>	40
Elementos de acción	41
3. Control de la oferta	42
Regulación de los intermediarios de armas	42
Embargos armamentísticos.....	44
Marcado y seguimiento	44
El Protocolo sobre armas de fuego	44
<i>Cuadro 13: Medidas regionales</i>	43
La campaña "Armas bajo control"	44
Elementos de acción:	45
CONCLUSIÓN	46
APÉNDICE A: Fuentes seleccionadas de derechos humanos internacionales y derecho humanitario internacional relacionado con las transferencias y la utilización indebida de las armas pequeñas y ligeras.	47
APÉNDICE B: Agenda de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para la acción humanitaria (sección sobre armas)	49
APÉNDICE C: Compromisos sobre derecho internacional humanitario en documentos gubernamentales recientes sobre transferencias de armas	50

Glosario de acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
DDRR	Desarme, desmovilización, reinserción y rehabilitación (o repatriación, en el caso de conflictos regionales)
DH	Derechos Humanos
DHI	Derecho humanitario internacional
DNUAD	Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas <i>United Nations Department of Peacekeeping Operations</i>
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja
IANSA	Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas <i>International Action Network on Small Arms</i>
OCAH	Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios
PIB	Producto interior bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Proceso de la ONU	Proceso de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas (concluyó con el Programa de Acción)
Programa de Acción	Programa de Acción de las Naciones Unidas, de 2001, para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos
RBE	Reunión Bienal de Estados
RDC	República Democrática del Congo
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme

Prólogo

La disponibilidad de armas pequeñas y ligeras en los países devastados por la guerra constituye un grave peligro para la población civil. Los trabajadores y agencias humanitarias se enfrentan diariamente a estas consecuencias; de hecho, son sus víctimas cada vez con más frecuencia. Sin embargo, no siempre se comprende bien la extensión de sus efectos: afecta a la distribución de ayuda, impide el acceso a los hogares y la atención sanitaria, destruye comunidades, posibilita el alistamiento de niños soldados y facilita la violencia contra las mujeres. Las heridas irrecuperables, tanto físicas como psicológicas, y la división de las comunidades, son el resultado de la falta de respeto por los derechos humanos y los principios humanitarios más básicos.

Esta situación no debe aceptarse considerándola inevitable. Si la comunidad humanitaria está comprometida con la prestación de asistencia a la población civil, no debe permanecer ajena a los factores que pueden reducir la duración, la intensidad y la letalidad de los conflictos. La comunidad internacional está concienciándose de la necesidad de afrontar la cuestión de la disponibilidad y la utilización indebida de las armas pequeñas y ligeras. Se necesitarán notables recursos, voluntad política y acción por parte de todos los agentes para poner fin a esta crisis de seguridad humana. Tengo el convencimiento de que la comunidad humanitaria puede desempeñar un papel clave.

Esta llamada a la acción presenta una perspectiva accesible de la amplitud de los impactos humanitarios provocados por las armas pequeñas. Además, merece mi elogio por presentar también un conjunto de iniciativas prácticas y realistas que la comunidad humanitaria podría adoptar para entrar de lleno en la resolución de este problema. Habida cuenta de la proximidad de los plazos críticos y las oportunidades de acción en el proceso de la ONU sobre armas pequeñas (en julio de 2005 y 2006), éstas son unas sugerencias muy oportunas. Alabo la aparición de este informe del Centro para el Diálogo Humanitario como un recurso real para pasar de las palabras a la acción.

Jan Egeland

Subsecretario General de Asuntos Humanitarios y Coordinador de Asistencia de Emergencia
Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

Septiembre de 2004

Introducción

"*Las armas, en su sitio*" pretende ser un texto de partida sobre el coste humano de la disponibilidad y la utilización indebida de armas pequeñas y facilitar recomendaciones para la acción de cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas, que se celebrará en 2006.

Después de la firma del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas, celebrada en 2001, los gobiernos de todo el mundo se reunirán en julio de 2006 para analizar su evolución y dar forma al compromiso en los próximos años. Es sumamente importante enviar un mensaje claro a los gobiernos: es necesaria una acción integral sobre el comercio de armas. En julio de 2005, en la sede central de Naciones Unidas habrá una reunión clave para la Conferencia de Revisión de 2006. En ella, gobiernos, agencias de la ONU y ONG evaluarán conjuntamente el progreso o la puesta en práctica del Programa de Acción de 2001. Esta publicación exhorta a la comunidad humanitaria —ONG, Cruz Roja y Media Luna Roja, agencias de la ONU y organizaciones de estudios políticos— a tomar parte activa en este proceso.

El Centro para el Diálogo Humanitario está comprometido con diversas iniciativas para identificar los impactos del comercio de armas y políticas que puedan ayudar a las personas atrapadas en situaciones de conflicto violento. Esta publicación se basa también en los resultados de un taller que organizó el Centro, en colaboración con la Red de Seguridad Humana,¹ en la 28ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2003.²

Quienes se oponen a las medidas drásticas necesarias para controlar la disponibilidad de las armas —importantes estados productores de armas, gobiernos indiferentes o intransigentes y fabricantes de armas y sus defensores— han obstaculizado hasta ahora cualquier movimiento significativo sobre esta cuestión. La experiencia, el conocimiento y el compromiso de la comunidad humanitaria son vitales para el éxito de los procesos actuales y para la promulgación de políticas que representen un paso adelante respecto a las acciones limitadas llevadas a cabo hasta la fecha. Disponible en inglés, francés y español, el objetivo del presente informe es facilitar a esta comunidad una evaluación oportuna de posibles acciones para los próximos años.

Desde el informe inicial *La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados* del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)³, se han recopilado más pruebas de la enorme afección de la utilización indebida de las armas pequeñas y ligeras sobre la seguridad humana.⁴ *Humanitarianism Under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons*,⁵ un informe de 2001 perteneciente al Small Arms Survey, junto con una serie de informes y testimonios de ONG y agencias de la ONU, consolidaron aún más la certeza de lo peligrosa que es la combinación de violaciones de embargos armamentísticos, taimados "intermediarios" de armas, leyes débiles contra las armas, falta de respeto por las leyes internacionales sobre derechos humanos y humanitarios y un acceso demasiado fácil a las armas.

¹ Entre los miembros de la Red de Seguridad Humana se incluyen: Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Países Bajos, Suiza y Sudáfrica (como observador). Para más información, véase www.humansecuritynetwork.org.

² Se puede consultar un artículo informativo y otros materiales del taller en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/proyectos anteriores) en francés e inglés.

³ Comité Internacional de la Cruz Roja (1999), *La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados*, CICR, Ginebra, disponible en www.gva.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_arms_availability.

⁴ El término "Armas pequeñas" suele hacer referencia a granadas, fusiles de asalto, armas cortas, revólveres y ametralladoras ligeras. El término "armas ligeras" suele englobar a baterías antiaéreas y antitanque, ametralladoras pesadas y fusiles sin retroceso. Para obtener más información, consúltese www.un.org/Depts/dda/CAB/rep52298.pdf para ver la definición del Grupo de expertos de la ONU en el informe de 1997. En este documento se emplean indistintamente los términos "armas pequeñas", "armas" y "armamento".

⁵ Disponible en www.smallarmssurvey.org/SReports/SReport1.pdf.

En 2003, el Centro para el Diálogo Humanitario añadió su voz con la publicación de *Las personas primero: La perspectiva de la seguridad humana sobre la disponibilidad y utilización indebida de armas pequeñas*, una descripción general del problema desde una perspectiva centrada en las personas.⁶ *Las armas, en su sitio* desarrolla esta idea centrándose en un aspecto crucial del problema: el impacto de la disponibilidad de armas pequeñas en la población civil y las opciones que tiene la comunidad humanitaria para actuar contra este problema.

La comunidad humanitaria en toda su diversidad tiene un papel importante y la oportunidad de conseguir un cambio mediante la programación, la investigación puntual, las actividades de concienciación y movilización y la promulgación de políticas. Con frecuencia las agencias han declinado emprender ninguna actividad explícitamente relacionada con las armas pequeñas debido a preocupaciones sobre la "politización" de su trabajo o sobre los mandatos. No obstante, a nivel operativo la mayoría ya participan en dichos trabajos, mejorando las condiciones de vida y de seguridad, mediante programas de desmovilización y reintegración, tratando con elementos armados en campos de refugiados, prestando asistencia a los niños afectados por las guerras y defendiendo las leyes internacionales sobre derechos humanos y humanitarios.

La voz de esta comunidad es necesaria para fijar la atención de forma creíble y apremiante sobre el drama de los civiles atrapados en una espiral de violencia armada y sus herramientas mortales: las armas pequeñas y ligeras.

⁶ Disponible en francés, español, portugués, árabe e inglés en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

Parte I: Perspectiva general del problema

En el mundo hay unos 639 millones de armas pequeñas y ligeras, desde armas cortas y armamento de asalto hasta misiles antiaéreos portátiles. La mayor parte de este arsenal está en manos civiles.⁷ A esta cantidad se suman anualmente entre siete y ocho millones de nuevas armas.⁸

La guerra y los conflictos violentos acaban directamente con la vida de decenas de miles de personas todos los años; la proporción de civiles está en aumento.⁹ El número de heridos y discapacitados se estima entre dos y trece veces el número de víctimas mortales.¹⁰ Y esto es tan sólo la punta del iceberg. Además de las víctimas mortales debidas a los combates, hay cientos de miles de muertos y heridos indirectos debido al aumento de la inseguridad, al incremento de la morbilidad de las enfermedades, a un menor acceso a los servicios sanitarios y a la desnutrición.

Cuadro 1: Perspectiva general sobre la disponibilidad de armas pequeñas

- De los 639 millones de armas que hay en el mundo, casi el 60% está en manos de civiles. La inmensa mayoría se encuentra en los arsenales de las fuerzas armadas y las policías nacionales, mientras que un millón están en manos de grupos armados.¹¹
- El arsenal armamentístico mundial crece un 1% anualmente debido a la producción nueva, pero es la transferencia de armas de segunda mano la que más da forma a la distribución mundial.¹²
- En EE.UU. hay más de 250 millones de armas pequeñas; en 15 estados de la UE hay 84 millones de armas; en 11 países latinoamericanos hay entre 45 y 80 millones.¹³
- Contrariamente a la percepción popular, se estima que en el África subsahariana hay unos 30 millones de armas pequeñas y ligeras, lo que representa tan solo un 5% del arsenal mundial.¹⁴
- Hay 1249 empresas que fabrican armas pequeñas, y 98 países tienen la capacidad de producir armas y munición, entre los que se incluyen todos los principales donantes que proporcionan recursos para afrontar el problema de las armas pequeñas.¹⁵

Los efectos devastadores de la utilización indebida de las armas pequeñas no se limitan a las zonas en guerra: entre 200.000 y 270.000 personas mueren anualmente por suicidios, accidentes u homicidios con armas pequeñas.¹⁶ Algunas poblaciones de estados formalmente "en paz", como por ejemplo los habitantes de las *favelas* de Río de Janeiro o de los distritos segregados de Sudáfrica, sufren unas cifras de muertes por armas de fuego comparables a las de las zonas en guerra.

⁷ *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford University Press, pág. 57.

⁸ *Small Arms Survey 2003*, pág. 13.

⁹ Un estudio del CICR sobre las víctimas relacionadas con la guerra que llegan a sus hospitales de campo indica que el 35% de las víctimas eran civiles. Véase Coupland, Robin y David Meddings (1999), "Mortality associated with the use of weapons in armed conflicts, wartime atrocities and civilian mass shooting: Literature review", *British Medical Journal*, N.º 319, págs. 407-410.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Small Arms Survey 2003*, pág. 57 y *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, pág. 89.

¹² *Small Arms Survey 2002: Counting the human cost*, Oxford University Press, pág. 103.

¹³ *Small Arms Survey 2001*, pág. 89, *Small Arms Survey 2002*, pág. 103 y *Small Arms Survey 2003*, pág. 57.

¹⁴ *Small Arms Survey 2003*, págs. 80-81.

¹⁵ *Small Arms Survey 2004*, págs. 8-9.

¹⁶ *Small Arms Survey: Rights at Risk* (2004), Oxford University Press, pág. 175.

Las armas pequeñas son también las herramientas con las que muchas fuerzas de seguridad del estado reprimen a los disidentes políticos, imponen el cumplimiento de políticas represivas y facilitan la violación generalizada de los derechos humanos. Como ha destacado la Relatora Especial de la ONU sobre armas pequeñas y derechos humanos: "el fácil acceso a las armas pequeñas, especialmente a las de tipo militar, aumenta la capacidad coercitiva de las fuerzas de seguridad estatales, lo que puede agravar y prolongar las violaciones de los derechos humanos".¹⁷



El problema de las armas pequeñas puede entenderse en tres dimensiones interdependientes: *disponibilidad* (el suministro y transferencia de armas), *utilización indebida* (violación de las leyes internacionales sobre uso de la fuerza, derechos humanos y humanitarios por parte de agentes estatales y no estatales) y *demanda* (los factores que impulsan la adquisición de armas pequeñas por parte de estados, grupos o personas).

Cinco esferas principales de acción

Las agencias humanitarias podrían tener un mayor grado de compromiso con el problema de la disponibilidad de armas pequeñas. Con un claro interés en la protección de los civiles, es necesario y pertinente centrarse en las herramientas de violencia. *Las armas, en su sitio* facilita sugerencias concretas para la acción y material de consulta básico relacionado con los distintos temas e impactos. A lo largo de la publicación se ofrecen recomendaciones de acción relacionadas con cuestiones temáticas. Estas cinco esferas son las más esenciales y pueden abordarse por las organizaciones que trabajan a escala local, nacional e internacional. Aunque están dirigidas principalmente a las ONG humanitarias y a las agencias de la ONU, esperamos que resulten útiles para otras organizaciones y para los posibles gobiernos e instituciones donantes, con el fin de que su asistencia sea un factor clave para el control de las armas pequeñas y ligeras. Las agencias *pueden* marcar la diferencia respecto a las políticas y procesos relacionados con la crisis de las armas pequeñas llevando a cabo estas acciones.

1. *Presentar información sobre el coste humano de las armas pequeñas.* Mientras que las cuestiones relacionadas con los mandatos pueden evitar que algunas agencias humanitarias realicen tareas de supervisión activa y recopilación de información, hay un considerable ámbito de debate desde la experiencia de los impactos del abuso de las armas sobre los civiles, el personal y las instalaciones, para defender un cambio de política a escala mundial. Las herramientas ya existentes, como cuestionarios y marcos de trabajo de investigación, pueden adaptarse (véase www.hdcentre.org (sección "En la línea de fuego") como ejemplo). Se puede presentar información en forma de artículos de opinión y comunicados de prensa, junto con testimonios y recomendaciones de políticas, en las próximas reuniones de Naciones Unidas.
2. *Incorporarse a la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas.* Si aún no participa en ella, puede añadir su voz a la de 500 ONG de todo el mundo que trabajan para abordar las múltiples facetas de la violencia armada y del comercio de armas. Si ya es miembro, colabore de forma activa en los distintos grupos de trabajo, contribuya con recursos (personal o de otro tipo) a las distintas actividades y participe en la Semana Mundial de Acción contra las Armas Pequeñas en 2005 y 2006. Más información en www.iansa.org.
3. *Participar en la campaña "Armas bajo control".* Participe en la campaña "Armas bajo control", que reclama un "Tratado sobre el comercio de armas" (www.controlarms.org).

¹⁷ Prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons: informe preliminar presentado por Barbara Frey, Relatora Especial, de conformidad con la resolución 2002.25 (2003) de la subcomisión. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2003/29.

Únase a la petición "Un millón de rostros" enviando una fotografía antes de la Conferencia de Revisión de las Naciones Unidas de 2006. Más de 200.000 personas lo han hecho hasta la fecha. El Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha solicitado que se incluya el respeto al derecho humanitario internacional como criterio en los procedimientos nacionales de toma de decisiones sobre ventas y transferencias de armas, y esta campaña puede conseguirlo.

4. *Agregar una "cuña" sobre las armas pequeñas a las actividades actuales*, por ejemplo sobre espacio humanitario o protección de la población civil, cuestiones en las que la disponibilidad de armas pequeñas es un aspecto clave. La legislación y resoluciones existentes que se mencionan en esta publicación exponen numerosos compromisos asumidos por los estados, a quienes convendría recordárselo.
5. *Contribuir y participar activamente en programas de desarme*. Las agencias humanitarias se encuentran en una buena posición, gracias a su trabajo en distintos países y comunidades para proporcionar información y datos sobre los programas de recogida de armas o programas de desarme, desmovilización y reinserción.

Lecturas y sitios web recomendados

Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *Las personas primero: La perspectiva de la seguridad humana sobre la disponibilidad y utilización indebida de armas pequeñas*. Disponible en inglés, francés, español, árabe y portugués en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

Estudio del Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *En la línea de fuego: Estudio de las percepciones de personal de organizaciones de asistencia humanitaria y de desarrollo sobre el impacto de las armas pequeñas y ligeras*. Disponible en inglés, francés y español en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

Comité Internacional de la Cruz Roja (1999), *La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados*, CICR, Ginebra. Disponible en inglés, francés, español, árabe y ruso en www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_arms_availability

Laurance, Edward y Rachel Stohl (2002), *Making Global Public Policy: the case of small arms and light weapons*, Small Arms Survey, Ginebra. (Documento ocasional n.º 7). Disponible en www.smallarmssurvey.org

Lumpe, Lora (ed.) (2000), *Running Guns: the global black market in small arms*, Zed Books, Londres.

Laurance, Edward y Rachel Stohl (2001), *Making Global Public Policy: the case of small arms and light weapons*, Small Arms Survey, Ginebra. Disponible en www.smallarmssurvey.org

Oxfam, Amnistía Internacional e IANSA (2004), *Vidas Destrozadas: la necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas*. Disponible en www.controlarms.org

Prokosch, Eric (1995), *The Technology of Killing*, Zed Books, Londres.

Anuarios del *Small Arms Survey* publicados por Oxford University Press.

En el sitio web de la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas se proporcionan recursos útiles, artículos en medios de comunicación y vínculos a participantes. www.iansa.org

La sección sobre armas del Comité Internacional de la Cruz Roja (www.icrc.org) es un recurso muy útil con información relacionada con el derecho humanitario y la utilización de

las armas. Aquí se encuentra el estudio "Disponibilidad de armas" mencionado anteriormente.

Women, War, Peace (www.womenwarpeace.org) es un excelente portal con información concreta por temas y por países, además de vínculos a documentos clave relacionados con esta cuestión. Está publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Parte II: Comprender los impactos: ideas de acción

Cada sección de la Parte II aborda un impacto determinado de la disponibilidad y la utilización indebida de las armas sobre la población civil, describe los retos a los que suelen enfrentarse las agencias de asistencia e identifica las correspondientes herramientas, disposiciones legales y prácticas. Además, cada sección concluye con elementos de acción sugerida, preguntas que pueden incluirse en el diseño de proyecto existente o procesos de investigación y una lista de "lecturas recomendadas" para más información.

1. Impactos sanitarios

Las instalaciones sanitarias sufren una enorme tensión durante los conflictos violentos; el personal médico huye, resulta muerto o herido, y los recursos físicos sufren saqueos. "Cuando hay balaceras, a la gente le da mucho miedo venir a la clínica... No podemos garantizar el acceso al servicio ni la disponibilidad que deberíamos facilitar como institución pública", declara con frustración un trabajador sanitario de Medellín (Colombia).¹⁸

Las consecuencias indirectas suelen ser difíciles de precisar. Sin embargo, un estudio del Comité Internacional de Rescate demostró una fuerte relación entre la violencia armada y el incremento de las muertes indirectas debidas a enfermedades evitables. En la República Democrática del Congo (RDC) hubo aproximadamente 3,3 millones de muertes durante los 4 años de violencia entre 1998 y 2002.¹⁹ La mayoría de las muertes, hasta el 85%, eran evitables: cólera, sarampión, polio, peste, meningitis.

Sin duda alguna, la violencia armada socava la capacidad y la accesibilidad de los servicios sanitarios para toda la población; las víctimas suelen necesitar una cirugía costosa, una larga hospitalización y una rehabilitación prolongada. En 2002 un estudio estadounidense sugería que la prestación de asistencia sanitaria para las discapacidades, las heridas y las muertes prematuras relacionadas con los tiroteos costaron al sistema sanitario unos 100.000 millones de dólares anuales a finales de los 90.²⁰ El impacto total va mucho más allá de la asistencia sanitaria de emergencia. Se extiende a los servicios de seguridad, a la pérdida de productividad, la rehabilitación, el apoyo psicológico para las víctimas y sus familias y el desarrollo infantil sin la presencia de los padres. En contextos pobres en recursos esta situación se magnifica: demasiadas personas, especialmente las que se encuentran atrapadas en los conflictos, sencillamente no disponen de este nivel de atención y servicio.

La Dra. Olive Kobusingye, cirujana de emergencias en Uganda, ha comprobado que, aunque los accidentes automovilísticos son la causa más frecuente de ingreso en su hospital, los pacientes con heridas causadas por armas de fuego suelen necesitar operaciones de emergencia con mayor frecuencia y tienen una mayor tasa de mortalidad debida a las heridas. El tratamiento de urgencias de las heridas causadas por armas de fuego desvía recursos necesarios para otras prioridades sanitarias como el aumento de la incidencia del VIH/SIDA en las zonas en guerra o la incapacidad para disponer de bancos de sangre segura. La Dra. Kobusingye ha descrito el dilema al que se enfrentan muchos médicos y personal de enfermería en contextos pobres en recursos: "¿vas a quitarle el respirador a un niño para ponérselo al paciente con heridas de arma de fuego?"²¹

Por si fuera poco, a este problema se unen los cientos de miles de personas que sobreviven a la violencia armada sufriendo heridas, discapacidad permanente y problemas de salud

¹⁸ Oxfam (2003), *The impact of small arms on health, human rights and development in Medellín: A case study*, pág. 19.

¹⁹ Roberts, Les et al (2003), *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey*, Comité Internacional de Rescate, pág. ii. Disponible en: www.theirc.org/index.cfm/wwwID/1704.

²⁰ Phillip J Cook y Jens Ludwig (2002), *Gun Violence: The Real Costs*, Oxford University Press.

²¹ Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *Las personas primero: La perspectiva de la seguridad humana sobre la disponibilidad y utilización indebida de armas pequeñas*, pág. 8. Disponible en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

mental: "los datos actuales no permiten un cálculo exacto del número de personas que sufren heridas no mortales debidas a la violencia, pero hay todas las probabilidades de que sean millones".²² Los traumas primarios y secundarios tienen una enorme incidencia en las personas, las familias, las comunidades y los sistemas sanitarios públicos durante muchos años después del final de la violencia. En Côte d'Ivoire, un hombre expresa así su tensión mental y física:

Apenas puedo respirar, me duele todo el cuerpo y tengo pesadillas. Todo empezó cuando presencié el asesinato de mi vecino y buen amigo. Tres liberianos, dos hombres y una mujer, fueron a casa de P. y le pidieron dinero. Al no pagarles inmediatamente, le dispararon en un pie. Cuando les dije que no tenía dinero, le dispararon en el pecho y murió. Yo huí y tuve que permanecer escondido en el bosque un par de días.

Residente de Danane de 73 años de edad ²³

Una cuestión que hasta la fecha se ha pasado por alto en los debates internacionales sobre las armas pequeñas es la asistencia a las víctimas y el tratamiento de las discapacidades. Puede aprenderse mucho de los procesos para prohibir las minas antipersonas, en las que el impulso humanitario de proteger a las personas fue un objetivo clave. Una importante conclusión extraída es que la rehabilitación de personas con heridas de guerra "tiene más éxito cuando es integral (rehabilitación médica y física, asistencia psicosocial y reinserción económica), holística (tiene en cuenta cuerpo, mente, espíritu y entorno) y a diversos niveles (individuo, familia, comunidad, sociedad). El impacto debería medirse por las mejoras en la calidad de vida y no con el esquema «curar la pierna rota»".²⁴

Un marco de trabajo en salud pública

Las metodologías de salud pública son multidisciplinarias y ofrecen un marco de referencia útil para actuar sobre la violencia armada:

- *Monitorizar las tendencias* de muertes y heridas, impactos sobre poblaciones determinadas y evaluar los impactos más amplios.
- *Analizar la cadena causal* que incluye los aspectos sociales, económicos, culturales y medioambientales, la víctima y el agresor, los elementos facilitadores (como la disponibilidad y utilización indebida de las armas).
- *Desarrollar intervenciones* que rompan la cadena por su eslabón más débil, entre otras:
 - *Educar a las personas* sobre los riesgos y cómo pueden evitarse.
 - *Movilizar asociaciones comunitarias* para desarrollar estrategias de colaboración.
 - *Promulgar políticas* y normativas que aborden el problema.
 - *Idear soluciones* para reducir los perjuicios.
 - *Hacer cumplir las leyes* y reglamentos.
 - *Proporcionar un tratamiento puntual* y efectivo.
- *Evaluar la efectividad de las intervenciones* en cuanto a su impacto y afinar las estrategias.²⁵

²² Organización Mundial de la Salud (2001), *Small Arms and Global Health*, pág. 2.

²³ Médicos Sin Fronteras (2003), *Ça Va Un Peu, Maintenant: The Collapse of Healthcare, Malnutrition, Violence and Displacement in Western Ivory Coast*, p. 7. Disponible en: www.msf.org.

²⁴ Handicap International (2004), *A review of assistance programs for war wounded and persons living with disabilities in mine-affected countries: Lessons learned workshop*, 25-28 de mayo de 2004, pág. 12.

²⁵ Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *Las personas primero*, pág. 11.

Dichas estrategias han conseguido marcar la diferencia. En Cali (Colombia), el alcalde —especialista en salud pública— estableció un programa dirigido a reducir los altos índices de violencia en la ciudad. El programa comenzó con estudios epidemiológicos para identificar los principales factores de riesgo y priorizar opciones políticas. Se aprobaron presupuestos para reforzar a la policía, el sistema judicial y la oficina local de derechos humanos. Se puso en marcha un programa de formación sobre los derechos civiles para la policía y el público y se organizó toda una gama de proyectos educativos para escuelas y familias en colaboración con ONG locales, con el fin de promover el debate sobre la violencia y ayudar a resolver los conflictos interpersonales. La iniciativa demostró tener éxito, ya que los índices de homicidios descendieron de manera espectacular y la opinión pública se inclinó hacia la prevención activa de la violencia.²⁶

Campañas actuales

La OMS ha lanzado una **campaña mundial de prevención de la violencia** que pretende desarrollar una acción multidisciplinar para mejorar la recopilación, la supervisión y la notificación de información. Su objetivo último es "poner en práctica programas de prevención al mismo tiempo que se mejoran los servicios para las víctimas". Hay una amplia gama de materiales en numerosos idiomas en www.who.int.

La Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear ha presentado "**Aiming for Prevention**", una campaña mundial para movilizar a profesionales médicos y de salud pública para actuar en cuestiones relacionadas con las armas pequeñas y ligeras. Entre otras cosas, esta campaña pretende promover una mejor vigilancia "de toda la gama de impactos en la salud, incluyendo el número de muertos y heridos a causa de las armas pequeñas y también aspectos como el desplazamiento interno, el aumento del terror entre la población, los efectos en las familias y los costes económicos nacionales asociados a la gama de efectos". Para más información, véase www.ipnw.org.

Elementos de acción

- *Preparar artículos informativos sobre los impactos sanitarios de la violencia armada con recomendaciones de acción para los agentes locales y nacionales.*
- *Incluir un artículo sobre estas campañas mundiales en boletines de noticias, revistas y periódicos.*
- *Apoyar la redacción de normas y técnicas nacionales e internacionales que establezcan una monitorización rutinaria de la violencia con armas de fuego.*
- *Abogar por una mayor atención hacia esta cuestión sanitaria "transmisible socialmente" del mismo modo que la comunidad sanitaria hace para enfermedades transmisibles físicamente como el VIH/SIDA y el paludismo.²⁷*

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- *¿Cuál es la carga que supone la disponibilidad de armas sobre la prestación sanitaria local y nacional?*
- *¿Cuál es el coste y los efectos de la violencia armada en una determinada zona o comunidad?*

²⁶ Organización Mundial de la Salud (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, pág. 4.

²⁷ Como se menciona en el *Estudio sobre armas pequeñas 2001*, pág. 215.

Lecturas recomendadas

Cukier, Wendy y Antoine Chapdelaine (2001), "Small Arms: A Major Public Health Hazard", *Medicine and Global Survival*, Vol. 7, No. 1.

Hemenway, David. *Private Guns, Public Health* (2004), University of Michigan Press, Ann Arbor.

Taipale, Ilkka et al, eds. (2002), *War or Health? A Reader*, Zed Books, Nueva York y Londres.

Organización Mundial de la Salud (2002), *World Report on Violence and Health*. Disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/

Organización Mundial de la Salud (2001), *Small Arms and Global Health*, disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/small_arms

Organización Mundial de la Salud (en imprenta), *Guidelines for conducting community surveys on injuries and violence*.

2. El desplazamiento de seres humanos

"Cuando no está leyendo la Biblia o escuchando las noticias en su maltrecho transistor, «Papá Viejos Tiempos», cuyo verdadero nombre es David Crawford Siaway Jr., recuerda los viejos tiempos cuando, en sus propias palabras, «la gente cruzaba las fronteras sin miedo a recibir la bala de un rebelde»".

Refugiado liberiano en Guinea, 2003.²⁸

El *World Refugee Survey* de 2003 indica que había aproximadamente 13 millones de refugiados y 21,8 millones de desplazados internos a finales de 2002.²⁹ El papel representado por la disponibilidad y la utilización indebida de las armas en la huida de las personas que abandonan sus hogares no puede exagerarse.

La violencia sigue afectando como una plaga a las poblaciones afectadas cuando alcanzan los denominados "puertos seguros": "como cualquier otro asentamiento humano superpoblado y empobrecido, los campos de refugiados suelen ser sitios peligrosos e inseguros, especialmente cuando sus residentes no tienen acceso a oportunidades educativas o laborales y tienen pocas perspectivas de mejorar su situación a corto plazo".³⁰ Se han notificado tiroteos sistemáticos, amenazas a punta de pistola, homicidios con armas de fuego y otras violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario en campos de refugiados y desplazados internos desde Uganda hasta Sri Lanka, pasando por Georgia.³¹ Esta inseguridad aumenta también la dependencia de los refugiados de la ayuda alimentaria.

Un estudio llevado a cabo por el Comité Internacional de Rescate en el campo de refugiados de Kakuma, al noroeste de Kenya, concluyó que 34 de cada 1000 personas sufría discapacidades físicas, visuales o auditivas, muchas de ellas con varias discapacidades.³² Las heridas por arma de fuego constituían la principal causa de discapacidad: el 32% de los casos. Esta alta proporción resalta la necesidad de unos servicios adecuados de rehabilitación para las víctimas de la violencia armada. Además, un aspecto aún más preocupante es que cerca del

²⁸ *Cruz Roja, Media Luna Roja*, número 2, 2003, pág. 7.

²⁹ Para más información, véase el sitio web de ACNUR en www.unhcr.ch, y el World Refugee Survey de 2003, www.refugees.org/WRS2003.cfm.htm.

³⁰ Lawyers Committee for Human Rights (2002), *Refugees, Rebels and the Quest for Justice*, Nueva York, pág. 188.

³¹ *Small Arms Survey 2002*, pág. 160.

³² Mung'ala Odera, Victor (2003), *Report on the Prevalence of Disability among Refugees at Kakuma Refugee Camp, Kenya*. Comité Internacional de Rescate, sin publicar.

28% de los casos de discapacidad —tanto por armas como por otras causas— se produjeron después de la llegada al campo de refugiados.

No sorprende el hecho de que las mujeres sean particularmente susceptibles de sufrir intimidación, reclutamiento forzoso y violencia sexual ante la amenaza de un arma. En el campo de refugiados de Dadaab (Kenya), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comenzó a transportar leña como respuesta al hecho de que las mujeres eran violadas a punta de pistola mientras recogían combustible. Esto contribuyó a una reducción de los ataques con violencia sexual, pero no podía esperarse que solucionara el problema fundamental de inseguridad provocado por la presencia de armas.³³

La creciente militarización de los campos presenta a las agencias humanitarias un serio dilema. Junto con los refugiados, en los campos a menudo viven combatientes armados que son difíciles de identificar. Este problema se complica peligrosamente cuando el ciclo de inseguridad lleva a que las personas se armen para protegerse.³⁴ Con frecuencia, los campos están próximos a fronteras estatales porosas (ideales para el tráfico de armas) y rápidamente se convierten en semilleros para el reclutamiento de grupos armados. La presencia de armas en los campos también puede incrementar las tensiones con la población anfitriona, elevando la competencia por los escasos recursos y aumentando la probabilidad del recurso a la violencia armada para resolver conflictos.

Las necesidades de seguridad de los refugiados y desplazados internos, los civiles locales próximos a los campos y el personal de las agencias, cada vez más complejas, son retos vitales. Una respuesta integral implicaría afrontar problemas como el emplazamiento de los campos, la falta de oportunidades sociales y educativas para los refugiados y los puntos débiles de las instituciones políticas, judiciales y penales a escala local.³⁵ No cabe duda de que esto sólo se puede conseguir mediante una acción concertada de todas las partes que participan en el proceso de paz, desde las propias poblaciones de refugiados hasta los gobiernos nacionales, las comunidades locales, las agencias de asistencia, los enviados de paz y los donantes.

La masacre perpetrada en el campo de refugiados de Gatumba (Burundi) el 13 de agosto de 2004 deja bien clara la necesidad de una acción urgente para proteger a los refugiados. Combatientes armados asesinaron a 152 civiles congoleños e hirieron a otros 106. Muchas de las víctimas fueron mujeres y niños; la mayoría murieron por disparos o abrasados.³⁶

Herramientas existentes y prácticas innovadoras

Las últimas resoluciones del Consejo de Seguridad marcan la creciente preocupación acerca de la violencia armada en puertos seguros. Por ejemplo, **la resolución 1296 sobre la Protección de civiles en conflictos armados**, aprobada en 2000, apela al Secretario General para que informe al Consejo sobre "situaciones en las que los refugiados y desplazados internos sean vulnerables a la amenaza del hostigamiento o en las que sus campos sean vulnerables frente a la infiltración de elementos armados y cuando dichas situaciones puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacional" y reafirma la responsabilidad del Consejo de Seguridad en tomar medidas para afrontar estas situaciones.³⁷

Las circunstancias más difíciles también pueden fomentar respuestas innovadoras. En 1999 ACNUR publicó una "Escala de opciones" con una mezcla de medidas suaves, moderadas y

³³ *Small Arms Survey 2002*, págs. 168-169.

³⁴ Frey, Barbara (2002), *The Question of the Trade, Carrying and Use of Small Arms and Light Weapons in the Context of Human Rights and Humanitarian Norms*. Documento de trabajo enviado conforme a las decisiones de la Subcomisión 2001/120 ECOSOC - Otras cuestiones sobre derechos humanos. Naciones Unidas, pág. 5, disponible en: www1.umn.edu/humanrts/demo/FreyPaper.pdf.

³⁵ Lawyers Committee for Human Rights (2002), *Refugees, Rebels and the Quest for Justice*, LCHR, Nueva York, pág. 211.

³⁶ Human Rights Watch (2004), *The Gatumba Massacre: War Crimes and Political Agendas*, disponible en <http://hrw.org/backgrounders/africa/burundi/2004/0904/>

³⁷ Este documento puede encontrarse en: www.un.org/documents/scres.htm

duras para garantizar la seguridad en los campos de refugiados.³⁸ Entre éstas se incluyen medidas preventivas como la ubicación de los campos y la separación de combatientes y de otras personas que puedan excluirse, medidas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden por parte de civiles y monitores de la policía o el despliegue de una fuerza militar.

En los campos de Tanzania, habitados en su mayor parte por refugiados burundeses, ACNUR recibió el mandato de formar una fuerza de seguridad debido al creciente nivel de violencia. El "Plan de seguridad" estableció una policía comunitaria, o *sungu sungus*, basada en la práctica tradicional tanzana.³⁹ El programa también estableció un código de conducta para los oficiales varones que trabajaran con mujeres refugiadas, intentó que hubiera un equilibrio entre hombres y mujeres policías e instó a los oficiales a que tomaran parte activa en la prevención de la violencia contra las mujeres.⁴⁰ Este programa se ha reproducido en distintos grados en Sierra Leona, Liberia, Ghana, Kenya y Nepal.

En Zongo (RDC), ACNUR trabajó con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP) y con la misión de la ONU en la RDC para separar a los combatientes de la población de refugiados civiles y trasladarlos a otros campos.⁴¹ Iniciativas como éstas son importantes y pueden completarse prestando más atención a la restricción del acceso a las herramientas de violencia mediante actividades locales de desarme, controles fronterizos más estrictos cerca de las zonas de los campos y reforzando la idea de que en los campos no debería haber armas.

Elementos de acción

- *Incluir la seguridad y protección de los refugiados y desplazados internos* en los objetivos de asistencia, al mismo nivel que sus necesidades físicas. Deben promulgarse disposiciones concretas de seguridad en un contexto local, como programas de desarme, separación de ex-combatientes y refugiados civiles, creación de fuerzas de seguridad en los campos y policía comunitaria.
- *Garantizar el mantenimiento de la ley y el orden y reducir y controlar la presencia de elementos armados en concordancia con la idea de unos campos sin armas.* Con una inversión mínima, pueden iniciarse minicampañas de concienciación en los campos para recuperar su naturaleza desmilitarizada. Si un comité local de seguridad desea asumir la idea, esto podría mejorar aún más su credibilidad.
- *Fomentar la implantación de planes de seguridad* como los puestos en marcha por ACNUR en Tanzania. Este innovador programa ofrece un buen potencial.
- *Promover la cooperación regional* para reducir el tráfico de armas a través de las fronteras hacia los campos de refugiados, por ejemplo, defendiendo la aplicación de la Moratoria a la Importación, Exportación y Producción de Armas Pequeñas y Ligeras en África Occidental⁴² u otros instrumentos regionales.

³⁸ Comité Permanente de ACNUR (2000), *The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the "Ladder of Options"*, EC/SO/SC/INF.4, 27 de junio.

³⁹ Crisp, Jeff (2001), *Lessons Learned from the Implementation of the Tanzania Security Package*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Unidad de Evaluación y Análisis Político, Ginebra. Disponible en www.unhcr.ch.

⁴⁰ Crisp, pág. 5.

⁴¹ Yu, Lisa (2002), *Separating Ex-combatants and Refugees in Zongo, DRC: Peacekeepers and UNHCR's "Ladder of Options"*, New Issues in Refugee Research, Documento de Trabajo número 60. Disponible en: www.unhcr.ch.

⁴² Para más información, véase: www.iansa.org/regions/wafrica/ecowas.htm.

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- ¿Qué iniciativas se han tomado para mejorar la seguridad en los campos de refugiados y desplazados internos? ¿Han tenido éxito? ¿Por qué? ¿Estas iniciativas podrían reproducirse en otros contextos?
- ¿Cómo impide la disponibilidad y la utilización indebida de las armas la asistencia a los campos o que las poblaciones de refugiados desarrollen mecanismos de independencia?

Lecturas recomendadas

Comisión de mujeres para las mujeres y los niños refugiados: informes sobre esta cuestión, también monográficos por países, disponibles en www.womenscommission.org.

Lawyers Committee for Human Rights (2002), *Refugees, Rebels, and the Quest for Justice*, Nueva York.

Muggah, Robert (2002), *Small Arms and Forced Migration*, Forced Migration Online, disponible en www.forcedmigration.org/guides/fmo002/

Yu, Lisa (2002), *Separating ex-combatants and refugees in Zongo, DRC: peacekeepers and UNHCR's ladder of options*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Unidad de Evaluación y Análisis Político, Ginebra (New Issues in Refugee Research, Documento de Trabajo 60).

3. Niños atrapados por la violencia armada

"Hice cosas malas en el bosque y vi que hacían cosas muy malas a niños y adultos. Que me quitaran el arma fue un paso vital."

Alhaji Baba Sawaneh fue secuestrado a los 10 años de edad y obligado a luchar con los rebeldes en Sierra Leona. A los 12 años de edad, Alhaji fue rescatado, desmovilizado y desarmado. A los 14 años, se convirtió en el primer niño en hablar ante el Consejo de Seguridad de la ONU.⁴³

Aparentemente protegidos por el derecho humanitario internacional, los niños son reclutados a la fuerza como soldados, tanto por fuerzas estatales como rebeldes, obligados a ejercer la violencia armada relacionada con el tráfico de drogas, y son víctimas y verdugos en un contexto de violencia armada generalizada. En situaciones de dominio de las armas, los niños se enfrentan al asesinato y la mutilación, la violencia sexual y de género y el secuestro.⁴⁴ Para muchos niños, la violencia armada limita o elimina su derecho a la educación, el esparcimiento y el desarrollo estable. Cuando llegan a la edad adulta, la violencia ya está tan instalada en su modo de vida habitual que es difícil escapar de ella.

Niños soldados

Se estima que unos 300.000 niños se ven envueltos en combates activos en algún momento, en más de 85 países.⁴⁵ La participación en conflictos armados de niños menores de 18 años de

⁴³ La ONU Trabaja para la infancia, *El increíble viaje de Alhaji*. Disponible en: www.un.org/spanish/works/children/children3.html

⁴⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2003), *Niños en los conflictos armados*, Informe del Secretario General, A/58/546-S/2003/1053*, 10 de noviembre.

⁴⁵ Coalición para impedir la utilización de niños soldados, www.childsoldiers.org

edad está prohibida por el derecho internacional.⁴⁶ No obstante, a pesar de la mayor atención internacional a este problema, el reclutamiento de niños en 2003 continuó o incluso aumentó en Myanmar, la República Democrática del Congo y Sri Lanka, entre otros países.⁴⁷ Los niños soldados suelen tener entre 15 y 18 años de edad. No obstante, se han encontrado niños mucho más pequeños en fuerzas gubernamentales y paramilitares, grupos armados y milicias civiles.⁴⁸ En muchos casos los niños son reclutados a la fuerza o secuestrados, aunque a veces son los propios niños los que deciden unirse a las fuerzas combatientes debido a sus circunstancias extremas y a la falta de alternativas.

En muchos casos los niños son tratados como adultos una vez reclutados o secuestrados, y han perpetrado graves violaciones de los derechos humanos, como saqueos, violaciones y asesinatos. Además de participar en operaciones de combate, los niños hacen de guardias, vigías, mensajeros, espías, portadores, cocineros y buscadores de comida. Debido a su inmadurez física y a los puestos de peligro que se les suele asignar, los niños están más expuestos a la muerte o a sufrir heridas. Los supervivientes a menudo cargan con los traumas psicológicos hasta la edad adulta.⁴⁹

Las niñas reclutadas por fuerzas combatientes reciben un trato especialmente inhumano. A menudo tienen que afrontar realidades adultas a una edad demasiado temprana: administrar "hogares", afrontar embarazos, abortos, enfermedades de transmisión sexual y frecuentes abusos e intimidación sexual. En Uganda, las niñas han sido "embarazadas por los comandantes rebeldes y obligadas a llevar a sus bebés a la espalda mientras toman las armas contra las fuerzas de seguridad ugandesas".⁵⁰

Este fenómeno se ve agravado por la disponibilidad de las armas pequeñas. Hasta finales del siglo XX, la mayoría de las armas eran demasiado caras o pesadas para que las pudieran manejar los niños. El cambio en la naturaleza de la guerra, el libre flujo de armas y los avances tecnológicos han facilitado el aumento del número de niños combatientes desde Irlanda del Norte hasta Colombia, pasando por Sierra Leona.⁵¹

En los últimos años se han puesto en marcha varios programas para atajar el problema de los niños armados, y los proyectos existentes se han adaptado para hacer frente a esta realidad. En Sudán, por ejemplo, en febrero de 2001 la ONU transportó en avión a más de 2500 niños, antiguos combatientes, para sacarlos de las zonas de conflicto. Los niños, con edades entre los 8 y los 18 años, fueron desarmados y actualmente participan en programas de rehabilitación y búsqueda de sus familias.⁵² Otros programas como este, adaptados a las necesidades específicas de los niños y sus contextos culturales, pueden mejorar de forma espectacular el futuro de muchos niños.

Ya hay agencias humanitarias participando de forma activa en la protección de los derechos de la infancia. El trabajo pionero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para impartir educación en situaciones de emergencia y post-conflicto es un buen ejemplo. El Comité Internacional de Rescate y otras organizaciones han puesto en marcha programas de intervención psicosocial dirigidos a los niños y jóvenes afectados por la guerra.⁵³ Save the Children ha comenzado a implantar redes comunitarias de protección a la infancia en aldeas de la República Democrática del Congo, en las que participan autoridades locales (administración civil y jefes tradicionales), líderes religiosos, representantes de los sectores de

⁴⁶ Véase el Cuadro 2.

⁴⁷ Coalición para impedir la utilización de niños soldados (2004), *Child Soldier Use 2003: A Briefing for the 4th UN Security Council Open Debate on Children and Armed Conflict*.

⁴⁸ Coalición para impedir la utilización de niños soldados, *About Child Soldiers*, www.child-soldiers.org/cs/childsoldiers.nsf/displaysmessage/About_Child_Soldiers?OpenDocument

⁴⁹ Naciones Unidas, *Cyberschoolbus*, www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/childsoldiers/whatsgoingon/

⁵⁰ Human Rights Watch, *Stop the Use of Child Soldiers!* www.hrw.org/campaigns/crp/index.htm

⁵¹ McIntyre, Angela y Taya Weiss (2003), *Exploring Small Arms Demand: A Youth Perspective*. Instituto de Estudios de Seguridad. Documento 67, pág. 1.

⁵² www.unicef.org/newsline/01pr22.htm

⁵³ CIR, *Guiding Principles For Aiding and Protecting War-Affected Children and Youth*, www.theirc.org/index.cfm?section=what&wwwID=1664&topicID=134&ppID=1664

servicios (sanidad, educación, deportes y cultura), ONG y los propios niños para evitar que vuelvan a ser reclutados y rehabilitar a la juventud de la comunidad.⁵⁴

Cuadro 2: Marco legal para poner fin a la utilización de niños soldados

La lista de fuerzas estatales y rebeldes que siguen reclutando niños soldados es angustiosamente larga.⁵⁵ Existen varios instrumentos legales que, si se refuerzan considerablemente, pueden limitar la práctica. Las organizaciones humanitarias pueden desempeñar un papel crucial ayudando a supervisar el respeto de dichas leyes y a notificar y castigar sus violaciones.

Los *Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra* del 12 de agosto de 1949 fueron los primeros tratados internacionales que abordaron la participación de los niños en hostilidades armadas. El Protocolo Adicional I obliga a los estados a tomar todas las medidas viables para evitar que los niños menores de 15 años tomen parte directa en las hostilidades. Prohíbe expresamente su reclutamiento en las fuerzas armadas y solicita a las partes que, al reclutar niños entre los 15 y los 18 años, den prioridad a los de más edad (Art. 77). El Protocolo Adicional II va más allá, prohibiendo tanto el reclutamiento como la participación en las hostilidades a los menores de 15 años (Artículo 4, párrafo 3c).

El Artículo 38 de la *Convención sobre los Derechos del Niño de 1989* considera la edad de 15 años como requisito mínimo para la participación en hostilidades. El *Protocolo Opcional de 2000 a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de niños en conflictos armados*, que entró en vigor en febrero de 2002, prohíbe la utilización de ningún menor de 18 años en un conflicto armado por parte de las fuerzas estatales o los grupos armados. A fecha junio de 2004, el Protocolo había registrado 75 ratificaciones y 46 signatarios.⁵⁶

El *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999* (Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]) insta a los miembros de la OIT a garantizar la eliminación de las "peores formas de trabajo infantil" y prohíbe el reclutamiento forzoso u obligatorio de los menores de 18 años.

El *Estatuto de la Corte Penal Internacional* (CPI) fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 2003. Entre su lista de crímenes de guerra se incluye el reclutamiento de menores de 15 años en hostilidades.

La *Resolución 1460 sobre niños y conflictos armados*, adoptada en 2003, es el mayor compromiso del Consejo de Seguridad hasta la fecha. Establece requisitos específicos para los estados y las agencias de la ONU en varios frentes, incluida la consideración de los derechos y el bienestar de los niños en procesos de paz y programas de DDR (teniendo en cuenta las necesidades especiales de las niñas) y el control del comercio de armas pequeñas a las partes que infrinjan las leyes internacionales relativas a la utilización de niños soldados. Esta Resolución fue precedida por las *Resoluciones 1379 (2001), 1314 (2000) y 1261 (1999) sobre Niños y conflictos armados*, que sientan la base para establecer normas de protección de los niños atrapados en conflictos violentos.

Hasta la fecha el único acuerdo regional que aborda esta cuestión es la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, firmada en 1999. La Carta establece los 18 años como edad mínima para el reclutamiento obligatorio en el ejército y la participación en combate.⁵⁷

En 1997 Olara Otunnu fue nombrado **Representante Especial para los Niños en Conflictos Armados**. Su trabajo consiste en mejorar la capacidad del sistema de Naciones Unidas para proteger a los niños en situaciones de guerra. "Cuando termine mi mandato, espero haber conseguido crear una amplia concienciación del destino de los niños afectados por los conflictos armados y que la indignación mundial ante estas continuas abominaciones haya fructificado en un movimiento global de repulsa", declaró.⁵⁸

⁵⁴ Verhey, Beth (2003), *Going Home: Demobilising and reintegrating child soldiers in the Democratic Republic of Congo*, Save the Children, Londres, disponible en: www.savethechildren.org.uk.

⁵⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2003), *Promoción y protección de los derechos de la infancia*. A/58/546-S/2003/1053, disponible en www.un.org/Docs/sc/sgrep03.html

⁵⁶ Para más información, véase www.unhchr.ch/pdf/report.pdf

⁵⁷ Coalición para impedir la utilización de niños soldados (2004).

⁵⁸ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1973735.stm>

Los niños y las armas en escenarios sin guerra

Los efectos de la disponibilidad de armas pequeñas sobre los niños no se reduce ni mucho menos a la cuestión de los niños soldados. Tanto en las naciones desarrolladas y en desarrollo que salen de periodos de guerra como en las que disfrutan de la paz desde hace tiempo, los niños ejercen y sufren la violencia armada. La disponibilidad generalizada de las armas es un factor que contribuye a esta violencia.

Éste es por ejemplo el caso de Nicaragua: "La pertenencia a bandas ofreció a muchas personas una forma de encajar en la nueva realidad de Nicaragua tras la guerra. Aunque la mayoría de los veteranos y otros adultos han dejado atrás la etapa de las bandas, se han producido nuevas incorporaciones, ya que más del 60% de la población nicaragüense es menor de 25 años. En 1988 se estimaba que había 20 bandas en Managua; actualmente hay más de 100... El resultado es que los delitos violentos se han triplicado desde 1990".⁵⁹ Un estudio efectuado en 2001 reveló que el 22% de los encuestados había sido atracado o robado en incidentes con la intervención de armas de fuego, una cifra que alcanzó casi el 30% en la capital y en las regiones del norte del país.⁶⁰

Incluso en los lugares donde la guerra apenas se recuerda o es desconocida, los jóvenes encuentran con mayor frecuencia protección, identidad y estabilidad económica mediante el poder que perciben de las armas.⁶¹ En Brasil, ha emergido una nueva generación de niños soldados que llama la atención de todo el mundo. En las *favelas* de Río de Janeiro al menos 5500 de los 12.000 niños y adolescentes que participan en el tráfico de narcóticos llevan armas pequeñas.⁶² En los Estados Unidos, más de 1 de cada 20 estudiantes de secundaria afirman llevar un arma al menos una vez al mes.⁶³

Existe una amplia gama de herramientas legales para reducir el acceso a las armas por parte de los niños, como las leyes que establecen una edad mínima para poseerlas, los requisitos de almacenamiento de armas que previenen el robo y el acceso por parte de los jóvenes y la creación de zonas sin armas alrededor de los lugares de enseñanza y esparcimiento de los niños. Cuando se toman medidas para eliminar el exceso de armas de fuego de la comunidad mediante programas de recopilación y destrucción o leyes de venta secundaria, el resultado sólo puede ser la reducción de la capacidad de los niños para obtener armas.

Elementos de acción

- *Instar a los gobiernos a ratificar el Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño y poner en práctica sus disposiciones a escala nacional.*
- *Participar en los mecanismos de supervisión de los grupos armados y fuerzas estatales que utilizan niños combatientes, como el informe anual Child Soldiers.*
- *Promover la creación de zonas sin armas en las escuelas y sus alrededores.* El trabajo de Gun Free South Africa constituye un excelente modelo para muchos lugares. Para obtener más información, véase www.gca.org.za.
- *Ser proactivos a la hora de identificar las necesidades de los niños y las niñas combatientes en programas de DDR y desarrollo comunitario y garantizar que se satisfacen dichas necesidades.*

⁵⁹ Kocic, Marko (2003), "Working in Nicaragua's violent slums", *Cruz Roja, Media Luna Roja*, número 2, pág. 13.

⁶⁰ Godnick, William, con Robert Muggah y Camilla Waszink (2002), *Stray bullets: the impact of small arms misuse in Central America*, Small Arms Survey, pág. 27 (Documento ocasional número 5).

⁶¹ McIntyre y Weiss (2002), *Exploring Small Arms Demand: A youth perspective*, Instituto de Estudios de Seguridad pág. 7, disponible en www.iss.org.za/Pubs/Papers/67/Paper67.html

⁶² Dowdney, Luke (2003), *Children of the Drug Trade: A Case Study of Children in Organized Armed Violence in Rio de Janeiro*, disponible en www.coav.org.br/publico/media/livroluke_eng.pdf

⁶³ US Centers for Disease Control and Prevention, Youth Risk Behavior Surveillance, *Estados Unidos 2001. Morbidity and Mortality Weekly Report*, 8 de junio de 2002, p. 5.

- *Instar a los gobiernos a respetar las disposiciones de la Resolución 1460 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre niños en conflictos armados.*
- *Abogar por la creación de una iniciativa de "inspección" de protección de la infancia, de forma que el Consejo de Seguridad pueda verificar de forma rápida y eficaz los informes de violaciones flagrantes cuando vengan respaldados por informes.*
- *Solicitar que el Secretario General prepare una lista anual de todos los participantes en conflictos armados que recluten o utilicen niños soldados violando las obligaciones internacionales aplicables y ampliar esta lista para que incluya todas las situaciones, como recomendó el Secretario General (Cuarto Informe del Secretario General sobre niños y conflictos armados A/58/546-S/2003/1053 párrafo 105(h)).*

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- *¿Cómo se ven afectados los niños y las niñas por los conflictos armados y qué respuestas podrían ponerse en práctica para unos y otras?*
- *¿Qué se puede hacer para minimizar la particular alienación de los hombres jóvenes en numerosos escenarios? Identificar ejemplos en los que haya tenido éxito la reintegración de los hombres jóvenes en sus comunidades y sociedades. ¿Qué conclusiones pueden extraerse de estos ejemplos para el futuro?*
- *Centrándose en las necesidades de seguridad de los niños refugiados y desplazados internos: ¿qué se puede hacer para responder a las amenazas de violencia sexual, reclutamiento forzoso y explotación? ¿La disponibilidad de armas pequeñas influye en estos problemas? ¿Cómo?*
- *Desarrollar procesos estructurados y meticulosos de recopilación de datos para identificar los impactos de la utilización de armas pequeñas en los niños.*

Lecturas recomendadas

Comisión de mujeres para las mujeres y los niños refugiados. *Untapped Potential: Adolescents Affected by Armed Conflict*. Nueva York: Comisión de mujeres, 2000. 15 de junio de 2004, disponible en www.womenscommission.org/pdf/adol2.pdf.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2003), *Youth and Small Arms: A Dangerous Combination*. Disponible en www.gtz.de/smallarms/english/materialien.html.

Dowdney Luke (2003), *Children of the Drug Trade: A Case Study of Children in Organized Armed Violence in Rio de Janeiro*. Disponible en inglés y portugués en www.coav.org.br.

Informes de Watchlist sobre niños y conflictos armados, disponibles en: www.watchlist.org.

McKay, Susan y Dyan Mazurana (2004), *Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone, and Mozambique: Their Lives During and After War*. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Montreal. Disponible en www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/women/Girls/girlsmainEN.html.

Stohl, Rachel (2001), *Putting Children First*, Informe de antecedentes para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas, Biting the Bullet, disponible en www.saferworld.co.uk/iac/Child1st.pdf.

Verhey, Beth (2001), *Child Soldiers: Preventing, Demobilizing, and Reintegrating*, Banco Mundial, Washington D.C. Disponible en www.worldbank.org/afr/wps/wp23.pdf.

4. Inseguridad violenta y los dos sexos

El uso y la utilización indebida de las armas de fuego es experimentado de forma diferente por los hombres y por las mujeres en todo el mundo. Debido a la dificultad para recopilar información sobre mortalidad en la mayoría de los conflictos, es imposible conocer con precisión el número de hombres y mujeres que mueren en guerras cada año. Los datos recopilados en situaciones sin guerra sugieren que los hombres y los hombres jóvenes en particular mueren a punta de pistola en cantidades desproporcionadas.⁶⁴ Se cree que:

- Más del 85% de las víctimas de homicidios con armas son menores de 44 años.⁶⁵
- Más del 90% de los homicidios con armas de fuego se producen entre hombres.⁶⁶
- El 88% de los suicidas y el 12% de las suicidas emplea un arma de fuego.⁶⁷

Los hombres jóvenes, en particular, mueren en números desproporcionados.⁶⁸ Aunque las mujeres tienen muchas menos probabilidades de morir víctimas de la violencia armada, quedan gravemente traumatizadas, intimidadas y a menudo violadas sexualmente. Es esencial una perspectiva que distinga entre los sexos para comprender en todas sus dimensiones los efectos de las armas pequeñas, donde quiera y como quiera que se utilicen.⁶⁹

Los diversos papeles de la mujer en la guerra

No cabe duda de que muchas mujeres y niñas padecen violencia sexual en situaciones de conflicto armado. El Ejército de Resistencia del Señor de Uganda se ha hecho tristemente famoso por el secuestro de niños y la utilización de niñas como esclavas sexuales, cocineras, limpiadoras y porteadoras.⁷⁰ Los combatientes han demostrado su propensión a utilizar la violencia sexual como táctica de guerra para aterrorizar y controlar a la población civil. Desde Sierra Leona hasta Kosovo, pasando por Rwanda, el cuerpo de la mujer se ha utilizado para infligir daños psicológicos y psicosociales al "enemigo".⁷¹

Las mujeres no sólo son víctimas, sino también a menudo soldados y comandantes de las fuerzas combatientes. En el apogeo de la guerra de El Salvador en los años 80, las mujeres combatientes constituían cerca del 30% de las fuerzas del FMLN⁷² y el 40% de los *tenedores* (la base de apoyo civil del FMLN). Se crearon batallones y unidades de adiestramiento formadas exclusivamente por mujeres.⁷³ En Sierra Leona, las mujeres y las niñas forman hasta el 30% de las fuerzas armadas del conflicto. Suelen luchar en el frente, hacer de espías y comandantes, jefas de campamento, cocineras, médicas y saqueadoras de diamantes.⁷⁴ Las

⁶⁴ Organización Mundial de la Salud (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, pág. 25.

⁶⁵ *Small Arms Survey: Rights at Risk*, (2004), Oxford University Press, pág. 180.

⁶⁶ Organización Mundial de la Salud (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, págs. 274-5.

⁶⁷ *Small Arms Survey: Rights at Risk*, (2004), Oxford University Press, pág. 178.

⁶⁸ Organización Mundial de la Salud (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, pág. 25, disponible en http://www.who.int/violence_injury_prevention/world_report/en/

⁶⁹ Véase también Rehn, Elisabeth y Ellen Johnson Sirleaf (2002), *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, UNIFEM, pág. 2, disponible en www.unifem.org/index.php?f_page_pid=149.

⁷⁰ Veale, Angela (2003), *From Child Soldier to Ex-Fighter: Female Fighters, Demobilisation and Reintegration in Ethiopia*. Instituto de Estudios de Seguridad, monográfico n.º 85, pág. 1-2, disponible en www.iss.co.za.

⁷¹ Como ejemplo, véase Human Rights Watch (1996), *Shattered lives: Sexual Violence During the Rwandan Genocide and its Aftermath*. Disponible en www.hrw.org/press98/sept/rwand901.htm.

⁷² Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

⁷³ Conaway, Camille Pampell y Salome Martinez (2004), *Adding Value: Women's Contributions to Reintegration and Reconstruction in El Salvador*, Women Waging Peace, disponible en www.womenwagingpeace.net/content/articles/ElSalvadorFullCaseStudy.pdf.

⁷⁴ Mazurana, Dyan y Christopher Carlson (2004), *From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone*, Women Waging Peace. Disponible en www.womenwagingpeace.net/content/articles/SierraLeoneFullCaseStudy.pdf.

responsabilidades de las mujeres como combatientes garantizan un examen más cercano, al igual que la inclusión de mujeres y niñas combatientes como participantes activas en procesos de DDR.

Cuadro 3: Normas relacionadas con la prevención de la violencia armada y de género

El *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* incluye en su definición de crímenes de guerra "la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzosa, el embarazo por la fuerza, como se define en el párrafo 2 (f) del artículo 7, la esterilización por la fuerza y cualquier otra forma de violencia sexual también constituyen un grave incumplimiento de los Convenios de Ginebra".

La *Declaración de Windhoek de las Naciones Unidas, de mayo de 2000: el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva del género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz* demanda la participación de las mujeres en todos los niveles y aspectos de los procesos de paz, incluido el mantenimiento de la paz, la reconciliación y la consecución de la paz.⁷⁵

La *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad* se adoptó de forma unánime en octubre de 2000. La Resolución es un documento de referencia sobre los derechos de las mujeres y sus roles en los procesos de paz. Demanda explícitamente "un aumento de la participación de las mujeres en el nivel de toma de decisiones en la resolución de conflictos y los procesos de paz".⁷⁶ La Resolución también "alienta a todos los participantes en la planificación de procesos de desarme, desmovilización y reinserción a considerar las distintas necesidades de los hombres y las mujeres ex-combatientes y a tener en cuenta las necesidades de las personas a su cargo".⁷⁷ Se ha traducido a 48 idiomas y es una herramienta clave para el trabajo de las agencias.

En 2001, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) adoptó el *Gender Action Plan* en Varsovia (Polonia). El plan se centra en la integración de una perspectiva de género, en la promoción de la igualdad de la mujer en cuanto a derechos, oportunidades y poder para la toma de decisiones y en la prevención y la lucha contra la violencia de género mediante talleres, actividades de formación, conferencias y reformas legales.⁷⁸

La *Plataforma de Acción de Beijing* de 1995 nació de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer y contiene un capítulo dedicado específicamente a las mujeres y los conflictos armados. La Plataforma solicita a todas las partes que "aumenten la participación de la mujer en la toma de decisiones para la resolución de conflictos y protejan a las mujeres que vivan situaciones de conflicto armado o de otro tipo o bajo ocupación extranjera".⁷⁹

La *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)* se adoptó en 1979 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor en 1981. El Comité que supervisa la aplicación de la CEDAW ha reconocido que las situaciones de conflicto armado llevan a un aumento de la prostitución, el tráfico de mujeres y las agresiones sexuales. Recomienda que los estados garanticen una protección adecuada y servicios sanitarios, incluido el tratamiento de los traumas y el asesoramiento para las mujeres que se vean atrapadas en situaciones de conflicto armado y para las mujeres refugiadas.⁸⁰

⁷⁵ Para más información, véase: www.peacewomen.org/un/pkwatch/WindhoekDeclaration.html.

⁷⁶ Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000), pág. 2. Disponible en www.womenwarpeace.org/toolbox.htm. Véase también www.peacewomen.org/un/sc/1325.html para más información.

⁷⁷ Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (2000), pág. 3.

⁷⁸ Para más información, véase: www.ilo.org/public/english/employment/gems/eo/osce/policy/action.htm.

⁷⁹ Para más información, véase: www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/armed.htm.

⁸⁰ Para más información, véase: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/. Véase también: www.womenwarpeace.org/toolbox/annot1325.htm para obtener más información sobre la historia de la Resolución 1325 y los acuerdos precedentes, incluida la CEDAW.

Las mujeres también tienen que desempeñar un papel en los procesos de paz, ya que de otro modo el impacto "sesgado en función del sexo" de las decisiones tomadas podría no ser entendido completamente, y la exclusión de las mujeres de las negociaciones a menudo provoca su exclusión de la planificación y la puesta en práctica de la reconstrucción. En Irlanda del Norte, mujeres defensoras de la paz, tanto católicas como protestantes, presionaron a los partidos políticos con su agenda. Como fueron ignoradas, formaron su propio partido político —la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte (NIWC)— y consiguieron suficientes votos para obtener una silla en la mesa de conversaciones de paz. Las representantes de la NIWC desempeñaron un papel vital en la mediación entre los partidos de ambos bandos, especialmente con los extremistas.⁸¹

Desafío a la masculinidad violenta

Los hombres adultos y jóvenes aprenden a ser hombres y a tratar a las mujeres en sus sociedades. "Los estudios de chicos y chicas muy jóvenes demuestran únicamente que aunque los chicos pueden tener una menor tolerancia a la frustración y una tendencia hacia los juegos rudos, estas tendencias se ven empujadas por la importancia de la socialización masculina y la presión social a asumir roles de su sexo".⁸² En algunas culturas centroeuropeas, cuando nace un niño varón la gente exclama: "¡ya tenemos otra arma!".⁸³ En los lugares en los que es habitual la violencia y la intimidación a las mujeres, los hombres aprenden a imitar estos comportamientos. Con la cantidad de hombres que en todo el mundo participan en distintos aspectos del comercio de armas y la violencia armada, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas destaca que en muchas comunidades "no hay controles sociales adecuados, y la ideología de la masculinidad y las armas de fuego se explota para promover la violencia armada [...] que puede destruir todo el espectro de derechos en sus comunidades".⁸⁴

Para que esto cambie deben producirse cambios culturales y políticos en todos los niveles de la sociedad, y tanto los hombres como las mujeres tienen un papel que desempeñar. Aunque es importante asistir a las víctimas de la violencia de sus parejas, las intervenciones con los perpetradores y con la sociedad en su conjunto parecen igualmente importantes si se desea que no se repita dicho comportamiento.⁸⁵ Padare, una ONG de Zimbabwe, país en el que la continua crisis económica parece estar alimentando un incremento de la violencia doméstica, está haciendo frente a este problema de forma directa. El grupo se ha dirigido a los hombres en los bares y a los chicos en las escuelas. Jonah Gokova, director del programa, indicó: "algunos chicos hablan como hombres casados, usando todos los tipos de lenguaje posesivo, pero gracias a nuestro trabajo en escuelas y clubes, hemos creado un colectivo de chicos que desean trabajar con las chicas en las mismas condiciones. Los chicos jóvenes crecen para ser hombres y necesitan ser un tipo de hombre distinto de los que les rodean".⁸⁶

⁸¹ Women Waging Peace e International Alert (se publicará en noviembre de 2004), *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, Londres y Washington DC.

⁸² UNFPA, Ending Widespread Violence Against Women, www.unfpa.org/gender/violence.htm.

⁸³ Amnistía Internacional y Oxfam GB (2003), *Vidas Destrozadas: la necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas*, pág. 47, citando *BICC Conversion Survey 2002*, Bonn International Center for Conversion, Baden-Baden. El informe *Vidas Destrozadas* está disponible en <http://www.controlarms.org/es/descarga/informe.htm>.

⁸⁴ Informe de progreso de Barbara Frey, Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, 21 de junio de 2004, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/37, pág. 16.

⁸⁵ Véase por ejemplo Rothman, Emily F., Alexander Butchart y Magdalena Cerdá (2003), *Intervening with perpetrators of intimate partner violence: a global perspective*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.

⁸⁶ Mahere, Sheila (2004), "Domestic Violence: Cultural, economic factors fuel rise in abuse of women in Zimbabwe" *Women's Health Weekly*. Atlanta, 19 de febrero.

Hacer frente a actitudes muy arraigadas

El fenómeno de la violencia contra las mujeres parece ser sistemático e implacable, tanto en tiempos de paz como durante los conflictos armados. En épocas de guerra, los roles de cada sexo y las relaciones de poder se distorsionan, complicándose aún más debido a la reiterada incapacidad nacional e internacional para prevenir y perseguir la violencia de género.⁸⁷ Esto es difícilmente reversible después del final de conflicto, como se ha demostrado en el caso de Camboya. A mediados de la década de los 90, con muchos ex-combatientes varones traumatizados por los años de violencia y con una difícil transición hacia la vida civil, "nada menos que un 75% de las mujeres sufrieron violencia doméstica, a menudo a manos de los hombres que habían guardado las armas pequeñas que utilizaron durante la guerra".⁸⁸ Estas actitudes tan arraigadas deben afrontarse en la reconstrucción tras el conflicto, mediante programas de concienciación y la adopción de leyes adecuadas contra las armas (véase la parte III más adelante).

Como ha destacado la Relatora Especial de la ONU sobre armas pequeñas y derechos humanos: "los estados y la comunidad internacional deberían involucrar a la mujer en todas las fases de la política en lo relativo a la disponibilidad y el uso de las armas pequeñas". Los gobiernos, ayudados por la sociedad civil, deberían "desarmar" la noción construida socialmente de las armas como elemento masculino creando una situación de seguridad estable mediante la reforma del sector de la seguridad, el desarrollo económico y regulaciones estrictas de la posesión ilegal de armas".⁸⁹

Elementos de acción

- *Ejercer presión para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000) a escala nacional, regional y mundial.*
- *Apoyar el desarrollo y aplicación de programas que promuevan nociones alternativas de masculinidad.*
- *Incluir de forma activa a las mujeres en mecanismos de alerta temprana y responder creando foros regulares para debatir los problemas de seguridad de la comunidad.*
- *Fomentar la participación de las mujeres como defensoras de la paz en las mesas de negociación.*
- *Reiterar en todas las ocasiones que la violencia sexual no sólo está prohibida sino que también es evitable.* Por ejemplo, algunas organizaciones humanitarias han imprimido información al respecto para su distribución en paquetes de asistencia.⁹⁰
- *Ampliar las ventajas del desarme, la desmovilización y la reinserción a las personas "relacionadas con las fuerzas combatientes".* Esto permite una mayor inclusión de mujeres, niñas y niños, que a menudo se pasan por alto en las definiciones tradicionales de las personas que pueden optar a entrar en los programas.
- *Desarrollar programas de concienciación comunitaria y educación para contrarrestar el estigma asociado a las niñas que hayan participado en actividades armadas.*

⁸⁷ Jefferson, LaShawn R. (2004), *In War as in Peace: Sexual Violence and Women's Status*, Human Rights Watch World Report. Disponible en hrw.org/wr2k4/15.htm#_Toc58744964.

⁸⁸ Rehn y Sirleaf (2002), *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, UNIFEM, pág. 15, disponible en www.unifem.org.

⁸⁹ Informe de progreso de Barbara Frey, Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, 21 de junio de 2004, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/37, pág. 17.

⁹⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja (2004), *Assessing the needs of women affected by armed conflict: An ICRC Guidance Document*. CICR, Ginebra, pág. 27.

- *Incorporarse a la Red de Mujeres de IANSA* y recibir boletines periódicos con noticias y recursos de especial relevancia.

Se pueden encontrar muchas más recomendaciones prácticas en el Cuaderno de Orientación del CICR, *Assessing the Needs of Women Affected by Armed Conflict*, publicado en marzo de 2004 (disponible en www.icrc.org).

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- ¿Cuáles son los impactos de la disponibilidad y utilización indebida de armas en los hombres y en las mujeres? ¿Se pueden incluir indicadores específicos del sexo en los proyectos de recopilación de información?
- ¿Hay manifestaciones locales de masculinidad violenta? ¿Cómo pueden afrontarse para promover nociones alternativas de masculinidad?

Lecturas recomendadas

Barth, Elise Fredrikke (2003), *Peace as Disappointment – The reintegration of female soldiers in post-conflict societies: a comparative study from Africa*, PRIO. Disponible en www.prio.no.

Farr, Vanessa y Kiflemariam Gebre-Wold (eds) (2002), *Gender Perspectives on Small Arms and Light Weapons: Regional and International Concerns*, BICC, Sumario de BICC n.º 24. Disponible en www.bicc.de/publications/briefs/brief24/content.html.

International Alert (2003), *Protection of Civilians: Gender Considerations for Disarmament, Conflict Transformation and the Establishment of Human Security*, Londres. Disponible en http://www.international-alert.org/women/publications/Protection_of_civilians.pdf.

International Alert y Women Waging Peace (próxima publicación), "Practical Disarmament: Small Arms, Light Weapons, and Landmines", en *Inclusive Peacebuilding: A Resource for Advocacy and Action*, Londres y Washington DC.

Portal de la Red de Mujeres de la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA). www.iansa.org/women/index.htm

Rehn, Elisabeth y Ellen Johnson Sirleaf (2002), *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, UNIFEM, disponible en www.unifem.org.

Turshem, Merideth y Clotilde Twagiramariya, eds. (1998) *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*, Zed Books.

Women, War, Peace (www.womenwarpeace.org) es un excelente portal con información concreta por temas y por países, además de vínculos a documentos clave relacionados con esta cuestión. Está publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

5. Sacar de circulación a las armas

"Les vendemos [a los estadounidenses] las viejas y nos las compramos nuevas en el mercado negro", afirmaba Ali Mohsin [un ciudadano iraquí]. "Vendí un AK-47 que no necesitaba, pero lo que de verdad se me da bien es disparar un lanzagranadas".⁹¹

La mera presencia de las armas puede modificar el paisaje de una comunidad y aumentar las posibilidades del estallido o la reanudación de la violencia y la gravedad de sus consecuencias. Para evitarlo, no sólo debe impedirse el paso de armas nuevas a las zonas de conflicto, sino que también debe reducirse el arsenal existente, especialmente en vista de la longevidad de las armas, que son fáciles de reparar y pueden seguir causando estragos décadas después de su fabricación.

En situaciones post-conflicto, las agencias humanitarias y la comunidad de desarrollo están aceptando las cuestiones de desarme y su papel en este trabajo. Las organizaciones de asistencia deberían animarse en este sentido, ya que el pobre diseño y aplicación de muchos programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR, algunas veces denominados DDRR⁹²) no sólo significa un fracaso, sino que también puede obstaculizar el suministro de asistencia.

A pesar de todo, suelen predominar los esfuerzos apresurados de desarme a corto plazo. Los programas de "recompra de armas" a menudo terminan premiando a quienes tomaron las armas, que podrán aprovechar los beneficios para comprar nuevas armas y hacer subir el mercado negro. Atendiendo al número de armas entregadas, los programas de recompra con más éxito han sido los que han seguido a un reforzamiento de las leyes nacionales sobre las armas⁹³. En ausencia de leyes más estrictas sobre armas, o de una fuerte autoridad central que vele por su cumplimiento, existe una amplia evidencia de que los programas de recompra suelen ser ineficaces si tampoco consiguen abordar adecuadamente los factores que aumentan la necesidad de recurrir a la violencia o a la protección con armas.⁹⁴

Gracias a sus estrechas conexiones con las poblaciones locales, las agencias humanitarias y de desarrollo tienen una posición óptima para proporcionar una información útil para el diseño de dichos programas por parte de los gobiernos nacionales, el DOMP de la ONU, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, especialmente porque muchas de ellas contribuirán a su puesta en marcha.

Aunque esta sección se centra en la recogida de armas mediante programas de DDR o proyectos de "armas por desarrollo", también debe prestarse atención a la eliminación de las armas recogidas. De hecho, la adecuada destrucción de las armas recogidas es la única forma de garantizar que no caigan en manos equivocadas, y los gobiernos deberían resistir la tentación de vender o donar las armas recogidas o de reintegrarlas en el arsenal de las fuerzas de seguridad oficiales. Las armas que vayan a ser destruidas deberían almacenarse en arsenales vigilados y bien administrados, y deberían destruirse de forma verificable y rápida.

⁹¹ Hauser, Christine (2004), "To Get Weapons Away From Iraqis, the Army Sets Up an Arms Bazaar", *New York Times*, 20 de mayo.

⁹² La R adicional significa "rehabilitación" o "repatriación" en el caso de conflictos regionales.

⁹³ El Programa australiano de recompra de armas de fuego de 1996-7 recuperó 643.726 armas recientemente ilegalizadas (una quinta parte del arsenal nacional). Desde la prohibición de las armas cortas en Reino Unido, en 1997, se han recuperado 159.701 armas recientemente ilegalizadas en distintas recompras y amnistías. La recompra asociada con la nueva ley brasileña sobre armas, en julio de 2004, consiguió la recuperación de 80.000 armas en tan sólo 45 días. Se puede encontrar más información sobre los efectos de las recompras en Australia y Reino Unido en el *Small Arms Survey de 2004*, pág. 184 y pág. 188 respectivamente. En cuanto al programa brasileño de recompra, consúltese www.desarme.org.

⁹⁴ Véase por ejemplo *Small Arms Survey 2002*, pág. 306, Berman, Eric (2000), *Re-armament in Sierra Leone: One year after the Lomé peace agreement*. Small Arms Survey, Ginebra (Documento ocasional n.º 1), pág. 16, Bonn International Center for Conversion (BICC) y Program on Security and Development (SAND) (2000), *Tackling Small Arms and Light Weapons: A practical guide for collection and destruction*, pág. 8, Meek, Sarah (1998), *Buy or Barter: The history and prospects of voluntary weapons collection programmes*, Institute for Strategic Studies, Johannesburgo (Monografía n.º 22).

Armas por desarrollo

El término "Armas por desarrollo" hace referencia a programas que pretenden retirar armas de la circulación recurriendo a oportunidades de desarrollo como incentivos, como obras públicas y mejoras de las infraestructuras. El primer programa de este tipo se puso en marcha en 1998 en Albania. A lo largo de los últimos cinco años, hemos comprobado que dichos programas son enormemente prometedores y que se ven cada vez más como el paso posterior a la DDR.

Los proyectos realizados hasta la fecha en Albania, Camboya, Serbia y Sierra Leona han promovido el desarme voluntario para proyectos de construcción a pequeña escala como alumbrado de calles, reconstrucción de puentes, escuelas, hospitales o recintos deportivos. Al mismo tiempo, la comunidad recibe formación en educación para el desarme y la resolución de conflictos.

Las claves para su éxito son la comprensión de los factores particulares que impulsan la demanda de armas en una comunidad determinada, así como la identificación de proyectos de desarrollo comunitario que contribuyan a recuperar la confianza y proporcionen incentivos para librarse de las armas. Conseguido mediante un proceso de colaboración entre todas las partes implicadas —miembros de la comunidad, funcionarios locales, ONG, funcionarios nacionales y especialmente mujeres— el valor de "armas por desarrollo" es extenso y genuino. Las ceremonias públicas de destrucción de armas pueden reforzar el simbolismo de una transición hacia una época de paz.

Dimensiones de género

Desde Colombia hasta las Islas Salomón o Sudáfrica, las mujeres desempeñan un papel clave en las iniciativas destinadas a crear comunidades sin armas. Un ejemplo innovador lo constituye la ONG brasileña Viva Rio, que de modo desenfadado pero muy eficaz desafía las actitudes populares sobre la masculinidad y las armas. Invirtiendo el machismo, la campaña asocia el atractivo de los hombres con su decisión de no poseer armas de fuego: "Elige sin armas: es tu arma o yo".⁹⁵

En general, ni la ONU ni las ONG han planeado adecuadamente la inclusión de las necesidades y preocupaciones de las mujeres en las actividades de desarme. El proceso de DDR en Sierra Leona, a pesar de que se considera uno de los de mayor éxito hasta la fecha, es un caso representativo. Aunque las mujeres estuvieron estrechamente vinculadas al conflicto como comandantes, cocineras, médicas y esposas secuestradas, no fueron consultadas y sus preocupaciones se ignoraron: el 92% de los participantes en el proceso de paz "oficial" fueron hombres.⁹⁶ La privación de los derechos de ciudadanía de estas mujeres ha provocado que se vean aún más aisladas, y en algunos casos una vuelta a la violencia. Algunas mujeres jóvenes han cruzado las fronteras para unirse a grupos armados de la región.⁹⁷

Hoy en día, las organizaciones internacionales, los gobiernos y las iniciativas locales de desarrollo y consecución de la paz son más conscientes de la necesidad de incluir a las mujeres cuando miden los impactos de la violencia armada, y de nuevo cuando emprenden el desarme u otras actividades de gestión de armas. La exclusión de las mujeres de las actividades de desarme reduce el número de personas capaces y dinámicas para iniciar y apoyar los esfuerzos de reducción de los impactos de las armas pequeñas.

⁹⁵ Véase el sitio web de Viva Rio, www.vivario.org.br.

⁹⁶ Preston, Caroline (2004), *Rehabilitation Programs Reportedly Failing War-Affected Females*, U.N. Wire, 5 de abril. Disponible en: www.unwire.org/News/328_426_22484.asp.

⁹⁷ Mazurana y Carlson (2004), *From Combat to Community*, págs. 3-4.

Comprender los factores de la demanda

Es muy importante comprender los factores que llevan a los civiles a armarse y los que ayudan a los ex-combatientes a abandonar las armas. Si no se tienen en cuenta estos factores, lo más seguro es que las iniciativas para retirar las armas de la circulación no sean apropiadas, o que los combatientes recurran a otros tipos de armas.

La demanda depende de muchos factores a diversos niveles: desde el individual y el interpersonal hasta el social y estructural. Puede expresarse de distintas formas que generan tipos específicos de consideraciones que pueden abordarse:

- *Seguridad personal:* ¿De dónde viene la amenaza percibida y cómo puede abordarse?
- *Conflicto entre comunidades:* ¿Hay cauces para la expresión política? ¿Hay cauces o instituciones locales para la resolución de conflictos?
- *Incentivos económicos:* ¿La gente recurre a las armas como forma de supervivencia? ¿Hay medios de vida alternativos? ¿Las armas pequeñas se utilizan para actividades criminales?
- *Razones de estatus o históricas:* ¿La utilización de las armas está motivada por la autoestima o por la dinámica de grupo? ¿Cuál es el rol del uso de las armas en la cultura local?

Estos factores ayudan a identificar los tipos de intervenciones que tendrán que acompañar a la mera recogida de armas, por ejemplo, la reforma del sector de la seguridad, la promulgación de políticas comunitarias, la formación en técnicas no violentas de resolución de conflictos, medidas enérgicas contra el tráfico de bienes en conflicto y campañas de concienciación pública.

Las iniciativas pasadas de reducción de la demanda han generado pocas evidencias de que se haya reducido la demanda o la violencia armada. La ausencia de componentes de evaluación contribuye a acentuar este problema. Sin embargo, estos esfuerzos han combinado distintas características comunes, entre otras:

- la asignación de objetivos, puntos de referencia y estándares claros para el proyecto;
- participación interdisciplinar de todos los interesados;
- flexibilidad;
- soluciones participativas;
- supervisión y evaluación integral.

Dentro de sus estrategias generales para la reducción de la pobreza, la ONU y muchas ONG han comenzado a explorar aspectos de comportamiento y de actitud sobre la adquisición y posesión de armas pequeñas, y se han puesto en marcha varios proyectos de reducción de la demanda que incorporan las conclusiones extraídas de programas anteriores. Estos proyectos aún están en sus primeras etapas.

Entre las tácticas se han incluido las siguientes:

- Aplicar estigmas sociales a la posesión de armas.
- Resaltar la disuasión negativa entre los grupos perpetradores.
- Proporcionar opciones de seguridad comunitaria que sustituyan a la posesión individual de armas.
- Iniciar programas de "armas por desarrollo" en escenarios post-conflicto.

Cuadro 4: Desarrollo de un marco de trabajo de investigación para la demanda⁹⁸

El Small Arms Survey y la Oficina Quáquera ante las Naciones Unidas participan actualmente en una iniciativa plurianual para desarrollar una agenda de investigación y una metodología para evaluar la demanda de armas pequeñas en una variedad de contextos. El estudio realiza una aproximación económica a la demanda e identifica tres elementos que pueden guiar las intervenciones: preferencias, precio relativo de las armas y recursos relativos. Ya se están llevando a cabo o planificando estudios para Jamaica, Macedonia, las Islas Salomón y Somalia.

Elementos de acción

- *Participar en las actividades del Día internacional de destrucción de las armas*, que se celebra el 9 de julio. Organizaciones de todo el mundo coordinan acontecimientos y actividades este día.
- *Apoyar la inclusión de mujeres y niñas combatientes como participantes activas en procesos de DDR y programas de seguridad apropiados*. Esto puede incluir actividades de divulgación pública para mujeres combatientes, que pueden ser más reacias a solicitar ayuda.⁹⁹
- *Apoyar la flexibilidad en los requisitos de entrada en los programas de DDR*. En particular, a los jóvenes y las mujeres participantes en combates no se les debería exigir la entrega de un arma para poder optar a las ventajas de la DDR.¹⁰⁰
- *Apoyar la inclusión de instalaciones y programas en procesos de DDR adaptados a las necesidades de las mujeres* (por ejemplo, acceso a la tierra y créditos a escala local).
- *Ayudar a identificar las distintas necesidades de niños y niñas soldados*, en concreto volviendo a poner en contacto a los niños y niñas soldados con sus familias y comunidades, y facilitando oportunidades alternativas a servir como soldado.¹⁰¹
- *Contribuir a la creación de programas sensibles culturalmente que reduzcan la alienación social de los soldados jóvenes* mediante oportunidades de reinserción en la comunidad, educación y empleo, y mediante la formación sobre técnicas pacíficas de resolución de conflictos.¹⁰²
- *Garantizar que los programas de recogida de armas estén acompañados por procedimientos para la gestión y la seguridad de los arsenales*, la destrucción de los excedentes armamentísticos, la adopción de leyes adecuadas que regulen la posesión de armas por parte de civiles y medidas para frenar las transferencias ilícitas que entren y salgan de la región o el país.
- *Fomentar el uso de soportes multimedia para difundir mensajes de desarme*. Programas de radio como 'New Home, New Life', emitido por la BBC en Afganistán, pueden tener efecto en los conocimientos, la actitud y las prácticas de la población.

⁹⁸ Muggah, Robert y Jurgen Brauer (2004), *Diagnosing Demand: A Multi-Disciplinary Approach*, no publicado.

⁹⁹ Banco Mundial (2003), *Demobilization and Reintegration Programs: Addressing Gender Issues*. Disponible en: www.worldbank.org/afr/findings/english/findtoc.htm. Véase también: OCDE (2002), *Conflict, Peace-Building, Disarmament, Security: Gender Perspectives on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)*. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/3/26/1896536.pdf.

¹⁰⁰ Véase por ejemplo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2003), *Niños en los conflictos armados*, Informe del Secretario General, A/58/546-S/2003/1053*, 10 de noviembre, párrafo 65.

¹⁰¹ IRIN (2003), *Especial web sobre niños soldados*. Disponible en: www.irinnews.org/webspecials/childsoldiers/default.asp.

¹⁰² Banco Mundial (2003), *Demobilization and Reintegration Programs*, y OCDE (2002), *Conflict, Peace-Building, Disarmament, Security*.

- *Producir informes sobre los factores que impulsan la posesión de armas* en los países en los que trabajan organizaciones humanitarias. La identificación de características similares es útil para comenzar a comprender las respuestas políticas.
- *Trabajar para tener la "reducción de la demanda"* como objetivo que tienda un puente entre las vertientes humanitarias o de desarrollo que puedan emprender las organizaciones.

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- ¿Qué factores impulsan la demanda y el uso en la comunidad o país en el que vive?
- Si hay un programa DDR planeado o en vías de ejecución, ¿qué incentivos podrían incorporarse para contribuir a la reconstrucción de la comunidad?

Lecturas recomendadas

- De Watteville, Nathalie (2002), *Addressing Gender Issues in Demobilization and Reintegration Programs*. Banco Mundial, Washington DC (Serie de Documentos de trabajo sobre la Región Africana).
- Eshete, Tibebe y Siobhan O'Reilly-Calthrop (2000), *Silent Revolution: The Role of Community Development in Reducing the Demand for Small Arms*, Documento de Trabajo n.º 3, World Vision International, disponible en www.worldvision.ca/home/media/SilentRevolution.pdf.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2004), *Women, War, Peace and Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, www.womenwarpeace.org/issues/ddr/ddr.htm.
- OSCE (2003) *OSCE Best Practice Guide on Small Arms and Light Weapons in Disarmament, Demobilization & Reintegration Processes*. Disponible en www.osce.org/events/mc/netherlands2003/handbook/salw_8.pdf.

6. En la línea de fuego: personal humanitario y disponibilidad de armas

Un hombre que decía ser el portavoz de los talibanes... llamó por teléfono a varios periodistas el 2 de junio para reivindicar el ataque [en el que murieron cinco trabajadores de MSF en Afganistán]. "Los hemos matado porque trabajaban para los estadounidenses contra nosotros usando el pretexto de la ayuda humanitaria... Mataremos a más trabajadores humanitarios extranjeros".¹⁰³

La disponibilidad de armas es un factor clave que contribuye a la inseguridad que experimentan muchas agencias humanitarias en el transcurso de su trabajo. Una creciente falta de respeto por el derecho humanitario internacional y las culturas de impunidad contribuyen a la muerte y las heridas de los cooperantes en todo el mundo.

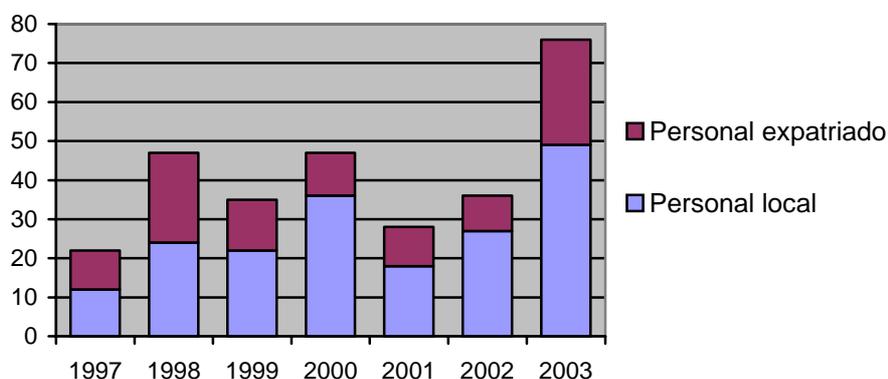
Cuando son asesinados, a menudo es por arma de fuego.¹⁰⁴ Entre 1992 y 2001, las armas pequeñas intervinieron en el 75% de las muertes de 204 cooperantes de las Naciones Unidas.

¹⁰³ Comunicado de prensa de Human Rights Watch, 4 de junio de 2004. *Después de 25 años de trabajo en Afganistán, MSF anunció el 27 de julio de 2004 que se retiraba del país*. Véase www.msf.org.

¹⁰⁴ Sheik M., et al. (2000), "Deaths among humanitarian workers", *British Medical Journal*, Vol. 321, págs. 166-169.

Entre 1992 y julio de 2003 unos 258 trabajadores de la ONU y personal asociado fueron agredidos físicamente o robados, muchos a punta de pistola.¹⁰⁵

Cuadro 5: Número de cooperantes humanitarios muertos en actos de violencia entre 1997 y 2003



Fuente: King, Dennis (2004), *The year of living dangerously: Attacks on humanitarian aid workers in 2003*, Unidad de Información Humanitaria, Departamento de Estado de EE.UU.

Un cooperante en Afganistán resumía así la situación: "Es un círculo vicioso: los cooperantes mueren, las ONG se retiran, las necesidades básicas quedan insatisfechas y la gente normal tiene que recurrir a actividades como el cultivo de opio para sobrevivir".¹⁰⁶ En Afganistán, 13 cooperantes fueron asesinados en los primeros 6 meses de 2004. En respuesta, Médicos Sin Fronteras se retiró del país después de 24 años, tras la muerte de 5 de sus miembros en junio de 2004. Las consecuencias para quienes necesitan asistencia son terribles. Pese a que la situación en Afganistán es grave, en todo el mundo los cooperantes humanitarios y de desarrollo están en la línea de fuego.

Investigación orientada a la acción

La documentación del peligro que corren los trabajadores humanitarios frente a la violencia armada está creciendo. En 1999, un estudio del CICR afirmaba que las operaciones se suspendían o retrasaban frecuentemente debido a amenazas de seguridad, y que los incidentes relacionados con la utilización de armas eran comunes.¹⁰⁷ "En la línea de fuego", un estudio del Centro para el Diálogo Humanitario y el Small Arms Survey que evalúa las percepciones de los trabajadores de organizaciones humanitarias y de desarrollo, proporciona más pruebas de que los cooperantes suelen ser objetivos y estar expuestos a la intimidación, a sufrir heridas e

¹⁰⁵ UNGA (2003), *Safety and security of humanitarian personnel and protection of United Nations personnel*, Informe del Secretario General, A/58/344, 3 de septiembre de 2003. Para más información, véase también: King, Dennis (2002), *Paying the Ultimate Price: an Analysis of Aid-Worker Fatalities*. Disponible en www.odihpn.org/report.asp?ID=2454, y King, Dennis (2004), *The year of living dangerously: Attacks on humanitarian aid workers in 2003*, Unidad de Información Humanitaria, Departamento de Estado de EE.UU., 10 de marzo, King, Dennis (2002), *Chronology of Humanitarian Aid Workers killed in 1997 – 2001*. Disponible en www.reliefweb.int/symposium/NewChron1997-2001.html.

¹⁰⁶ Integrated Regional Information Networks (IRIN), "Two Aid Workers Killed in Attack on NGO", 28 de abril de 2004.

¹⁰⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja (1999), *La Disponibilidad de Armas y la Situación de la Población Civil en los Conflictos Armados*, CICR, Ginebra.

incluso la muerte en el curso de su trabajo, y que las armas pequeñas son un componente clave de esta amenaza.¹⁰⁸

Las principales conclusiones de este estudio son las siguientes:

- Los civiles y cooperantes suelen ser víctimas del uso y la utilización indebida de las armas pequeñas.
- El personal se siente amenazado regularmente por las armas pequeñas.
- Las intervenciones humanitarias y de desarrollo se ven negativamente afectadas por la proliferación y la utilización indebida de armas pequeñas.
- Los encuestados notificaron de manera abrumadora un gran número de grupos en posesión de armas.

Cuadro 6: Registros de ataques a médicos y ambulancias de la Sociedad Palestina de la Media Luna Roja (PRCS), 29 de septiembre de 2000 - 17 de septiembre de 2004

Miembros de la PRCS muertos (3 miembros de equipos de urgencias médicas, 2 empleados y 7 voluntarios)	12
Número de miembros de equipos de urgencias médicas heridos	202
Ataques a equipos de urgencias	358
Número de miembros y voluntarios arrestados desde la invasión del 29 de marzo de 2002	81
Número de ataques a ambulancias (total acumulado) *	324
Número de ambulancias dañadas (algunos vehículos sufrieron daños más de una vez)	131
Número de ambulancias con daños irreparables (fuera de servicio)	28
Violaciones y restricciones al acceso de ambulancias •	1520
* El número de ataques a ambulancias incluye el fuego dirigido a ambulancias que haya provocado lo siguiente:	
- Heridas o muerte de miembros de equipos de urgencias médicas (EMT).	
- Daños a ambulancias, reparables o irreparables.	
- Puede que algunas ambulancias no hayan tenido daños o hayan tenido daños menores.	
• Número de casos registrados de denegación de acceso por parte del Ejército israelí en los puntos de control o entre comunidades. No se incluyen los miles de casos en los que el Servicio del Sistema de Urgencias está paralizado. ¹⁰⁹	

El estudio también revela que muchos trabajadores reciben una formación escasa o nula sobre los comportamientos que pueden reducir su exposición a la violencia.¹¹⁰ Aunque ha menudo es difícil proporcionar asistencia en entornos peligrosos al mismo tiempo que se garantiza la propia protección, en este aspecto las agencias humanitarias pueden y deben mejorar. "Se trata de encontrar un equilibrio entre la atención a las necesidades humanitarias como organización neutral e independiente que funciona generalmente sin protección armada y garantizar un nivel

¹⁰⁸ Centro para el Diálogo Humanitario y Small Arms Survey (2003), *En la línea de fuego: Estudio de las percepciones de personal de organizaciones de asistencia humanitaria y de desarrollo sobre el impacto de las armas pequeñas y ligeras*. Disponible en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones). Entre las agencias participantes se incluyen CARE, Oxfam GB, Médicos del Mundo, Concern Worldwide, World Vision, Save the Children, el Comité Internacional de Rescate, Red-R, GTZ y ONG locales, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Sociedades nacionales, OIM, PNUD, UNICEF, ACNUR, OCAH, PMA y UNSECOORD. Para obtener más información, véase: www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/En la línea de fuego).

¹⁰⁹ Comunicación con la Unidad de Información de la Sociedad Palestina de la Media Luna Roja, 21 de septiembre de 2004.

¹¹⁰ La fase 2 de En la línea de fuego está a punto de finalizarse, con el análisis de unos 2000 cuestionarios recibidos del personal con base en más de 90 países, que se publicará en julio de 2005 como avance de la Reunión Bienal de Estados de las Naciones Unidas sobre el Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas (véase la parte III). Será la mayor encuesta de este tipo, y su objetivo es contribuir a la base de evidencias para avanzar en el tratamiento de este aspecto de la disponibilidad de las armas. Más información en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas).

aceptable de seguridad para nuestros colegas", destacó un representante del CICR. "Éste es uno de los principales retos actuales".¹¹¹

Privatización de la seguridad

Un aspecto importante de este reto es el dilema sobre el uso de firmas de seguridad privadas. El sector de la seguridad privada está experimentando un *boom* en todo el mundo y a menudo desempeña un papel muy necesario en ausencia de seguridad estatal. A pesar de esto, la falta de regulación de las fuerzas de seguridad privadas y su propia participación periódica en violaciones del derecho humanitario y los derechos humanos es un hecho preocupante y debe abordarse.¹¹²

La imposibilidad de mantener el orden público debido a conflictos civiles, la escasez de recursos, el aumento de los índices de criminalidad armada y la reducción de los servicios públicos crea una ventana de oportunidad para el sector de la seguridad privada. La "seguridad de pago" se ha convertido en uno de los sectores de más rápido crecimiento en la última década, superando a las fuerzas policiales públicas en costes y tamaño, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. En los Estados Unidos, el número de guardias privados triplica al de oficiales de policía;¹¹³ en Sudáfrica, el número es 10 veces superior.¹¹⁴ En Iraq, se estima que hay unos 20.000 empleados de firmas de seguridad privada, que forman la segunda mayor fuerza en la "coalición de países dispuestos a actuar", y se ha sugerido que se emplee la seguridad privada como método alternativo para que la ONU consiga personal adicional. Como explicaba un sargento del ejército estadounidense, "estamos intentando conseguir una mayor participación internacional y los contratistas pueden contratar a escala internacional".¹¹⁵

La seguridad privada ha recibido una atención creciente como consecuencia y causa de inseguridad. De hecho, mientras que las empresas, las comunidades, las personas y las agencias humanitarias tienen obviamente el derecho —quizá incluso el deber— de proteger a las personas y las instalaciones, es importante reconocer que el uso de la seguridad privada también plantea una serie de preocupaciones. La propia industria carece en gran medida de regulación, y los estados débiles carecen a su vez de recursos para supervisar y hacer cumplir normas consistentes para la industria. En consecuencia, las fuerzas privadas suelen tener procesos de "filtrado" inadecuados y reciben una formación deficiente, lo que aumenta la probabilidad de corrupción, uso arbitrario e impredecible de la fuerza, abusos de los derechos humanos y violaciones del derecho humanitario: "la falta de cualquier sistema de control, supervisión o regulación de las mismas significa que con demasiada facilidad se convierten en la propia ley".¹¹⁶

Para las agencias humanitarias, que cada vez emplean sus servicios con mayor frecuencia para análisis de riesgos, formación del personal o protección in situ, las empresas de seguridad privada también plantean una amplia gama de cuestiones políticas, éticas y de gestión. Por ejemplo, ¿las agencias humanitarias están contribuyendo a la tendencia creciente que convierte la seguridad en una mercancía en lugar de un bien público?¹¹⁷

En última instancia los problemas planteados por la seguridad privada se resolverán cuando las fuerzas oficiales de orden público tengan la capacidad y la voluntad de cumplir con sus obligaciones de forma eficaz y diligente, de forma que la seguridad vuelva a ser un bien

¹¹¹ Gidley, Ruth (2004), "Aid Agencies Discuss Security in Dangerous New Era", *AlertNet*, 30 de marzo.

¹¹² Van Brabant, Koenraad (2002), "Humanitarian Action and Private Security Companies", *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network (número 20).

¹¹³ Mandel, Robert (2002), *Armies Without State: The Privatisation of Security*, Lynne Boulder Publishing, Boulder, pág. 115.

¹¹⁴ Mandel (2002), pág. 119.

¹¹⁵ Avant, Deborah (2004), *The privatization of security and change in the control of force*, International Studies Perspectives, Vol. 5, número 2, mayo de 2004, pág. 153.

¹¹⁶ International Crisis Group (ICG) (2003), *The Perils of Private Security in Indonesia: Guards and Militias on Bali and Lombok*, Reuters: AlertNet 7 de noviembre. www.alertnet.org/thenews/fromthefield/106822838440.htm.

¹¹⁷ Van Brabant (2002), "Humanitarian action and private security companies", págs. 24-26.

público. No obstante, por ahora, es importante poner algunos límites a las operaciones de las empresas de seguridad privada.

Cuadro 7: Normas de protección actuales para cooperantes

Existen varios instrumentos legales para proteger a los trabajadores humanitarios:

El Cuarto *Convenio de Ginebra* de 1949 y el Protocolo Adicional 1 de 1977 establecen que debe permitirse el paso libre de los envíos de equipos y personal de asistencia a la población civil. Los convenios especifican de forma expresa que debería permitirse el paso libre de medicinas, alimentos y ropa para niños menores de 15 años.¹¹⁸

La *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994*¹¹⁹ (que entró en vigor en enero de 1999), establece que las partes deben garantizar la seguridad física y operativa del personal de la ONU y el personal asociado, deben liberar y devolver al personal detenido y deberían comprometerse a intercambiar información sobre delitos contra el personal de la ONU y el personal asociado. La Asamblea General, en su resolución 56/89 del 12 de diciembre de 2001, estableció un Comité Ad Hoc para debatir la aplicación del Convenio con el fin de reforzar el régimen de protección legal para el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado.¹²⁰ En agosto de 2004 tenía 43 signatarios y 31 ratificaciones.¹²¹

El *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, que entró en vigor en julio de 2002, establece que es un crimen de guerra "dirigir ataques intencionados contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos que participen en actividades de asistencia humanitaria o misiones de mantenimiento de la paz". A fecha junio de 2004, el Estatuto tiene 90 ratificaciones.¹²²

La *Resolución 1502* del Consejo de Seguridad sobre la protección del personal de Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en zonas de conflicto solicita que el Secretario General aborde la cuestión de la protección humanitaria en todos los informes por países. Solicita asimismo la inclusión de las disposiciones del Convenio sobre la Seguridad del Personal de la ONU, entre otras, en los estatutos de las fuerzas, los estatutos de las misiones y los acuerdos con los países anfitriones negociados entre las Naciones Unidas y las distintas naciones (tanto los ya existentes como los que se alcancen en el futuro).¹²³

La Asamblea General, en su *resolución 56/89* del 12 de diciembre de 2001, estableció un Comité Ad Hoc para considerar el ámbito de la protección legal según la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. Este comité ha elaborado una serie de informes para la Asamblea General, cuyos resultados se reflejan en la *Resolución 57/28* y la *57/155*. En diciembre de 2003, siguiendo la *Resolución 58/82*, la Asamblea volvió a convocar el Comité Ad Hoc para una semana de abril de 2004, con el fin de considerar un instrumento legal para reforzar el régimen de protección para el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado.¹²⁴

Lamentablemente, en muchos contextos los combatientes siguen haciendo caso omiso de estas leyes sin repercusiones, y los trabajadores de asistencia humanitaria siguen siendo asesinados y amenazados, y se les impide que presten sus servicios de asistencia vital. No cabe duda de que, aunque las leyes son importantes, es necesario reforzar los mecanismos que velan por su cumplimiento y los esfuerzos para abordar las raíces del conflicto, la disponibilidad de armas pequeñas y la violencia contra trabajadores humanitarios (*véase la parte III*).

¹¹⁸ Para más información, véase: www.genevaconventions.org.

¹¹⁹ Oficina de la División de Codificación de Asuntos Legales de las Naciones Unidas (1994), *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado*. Disponible en www.un.org/law/cod/safety.htm.

¹²⁰ Para más información, véase: www.un.org/law/UNsafetyconvention/index.html. Todas las Resoluciones de la Asamblea General pueden encontrarse en: www.un.org/documents/resga.htm.

¹²¹ Véase http://untreaty.un.org/English/Status/Chapter_xviii/treaty8.asp.

¹²² La Corte Penal Internacional: Cuadro de firmas y ratificaciones del Estatuto de Roma, Amnistía Internacional, http://web.amnesty.org/pages/icc-signatures_ratifications-esl.

¹²³ Todas las resoluciones del Consejo de Seguridad se pueden consultar en: www.un.org/documents/scres.htm.

¹²⁴ Para más información, véase: www.un.org/law/UNsafetyconvention/.

Elementos de acción

- *Facilitar el acceso a programas de formación de seguridad para todo el personal, incluido el personal a corto plazo.*
- *Garantizar que el personal humanitario conozca sus derechos de seguridad personal según el derecho humanitario internacional y puedan comunicarlos de forma efectiva.*
- *Facilitar el acceso a informes y asesoría para el personal.*
- *Preparar testimonios para el proceso de Naciones Unidas sobre el impacto de la violencia armada (véase la parte III más adelante).*

Preguntas que deben incluirse en los procesos de diseño del proyecto o investigación

- *¿La disponibilidad y la utilización indebida de las armas afecta al personal y las operaciones? ¿Cómo? Esta información puede incluirse de modo particular en informes para los donantes, que son en su mayoría los principales productores mundiales de armas pequeñas.*

Lecturas recomendadas

Beasley, Ryan, Cate Buchanan y Robert Muggah (2003), *En la línea de fuego: Estudio de las percepciones del personal de organizaciones de asistencia humanitaria y de desarrollo sobre el impacto de las armas pequeñas y ligeras*. Centro para el Diálogo Humanitario y Small Arms Survey. Disponible en francés, español e inglés en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

King, Dennis (2004), *The year of living dangerously: Attacks on humanitarian aid workers in 2003*, Unidad de Información Humanitaria, Departamento de Estado de EE.UU., 10 de marzo de 2004.

Sheik, Mani, María Isabel Gutiérrez, Paul Bolton, Paul Speigel, Michel Thieren y Gilbert Burnham (2000), "Deaths Among Humanitarian Workers" *British Medical Journal*, Vol. 321, págs. 166-169.

Van Brabant, Koenraad (2002), "Humanitarian Action and Private Security Companies", *Humanitarian Exchange*, Humanitarian Practice Network.

7. Medición del cambio: indicadores de (in)seguridad humana

En los primeros días de trabajo sobre el problema de las armas pequeñas, se disponía de un número limitado de indicadores para medir los efectos de las armas pequeñas y las actividades para detener su circulación generalizada. En general, los indicadores principales eran cambios en los índices de muertos y heridos por armas de fuego. Cuando no se podían documentar los cambios en la mortalidad y la morbilidad —como solía ser el caso en los países con infraestructuras sanitarias deficientes o que sufrían conflictos violentos— había pocos medios disponibles para analizar la situación.

En los últimos cinco años, se ha profundizado la comprensión colectiva de los impactos de la violencia armada sobre la seguridad humana para abarcar un conjunto más matizado de indicadores, desde la violencia de género hasta la inversión directa extranjera, pasando por los traumas psicosociales o las percepciones de seguridad. Además de proporcionar un recuento más integral de los impactos de la utilización indebida de las armas en las comunidades,

muchos de estos indicadores pueden aplicarse y medirse incluso cuando se carece por ejemplo de datos de mortalidad.

A continuación se presenta una tipología basada en prioridades de seguridad humana. La tabla no pretende ser exhaustiva, sino facilitar una muestra de indicadores útiles para idear actividades de investigación, comprobar el diseño de los proyectos y como "telón de fondo" para las actividades y las iniciativas de promulgación de políticas.

Muchos de los indicadores aquí enumerados son sensibles no sólo a la disponibilidad y la utilización indebida de las armas pequeñas sino a una variedad de fenómenos. La utilización indebida de las armas puede contribuir o acelerar la erosión de las costumbres sociales, pero puede que no sea la única causa (ni siquiera la principal). De igual modo, un conjunto de factores afectan al nivel de inversión extranjera directa en una nación; la violencia armada generalizada, alimentada por las armas pequeñas, es sin duda uno de dichos factores.

El empleo de distintos indicadores fiables y matizados resulta esencial por varios motivos:

- ***Para generar múltiples corrientes de evidencia.*** Estos indicadores capturan una amplia gama de impactos humanitarios de la utilización indebida de las armas pequeñas. La demostración de la amplia variedad de impactos de un fenómeno tan complejo mejora nuestra comprensión del problema y nuestra capacidad para generar una evidencia convincente para el cambio político.
- ***Para evaluar las intervenciones de forma precisa.*** Aplicar estos indicadores resulta esencial para evaluar las intervenciones diseñadas para frenar la disponibilidad de las armas pequeñas y sus efectos. Por ejemplo, la creación de "zonas sin armas" en los campos de refugiados puede que no consiga directamente una reducción a corto plazo de los niveles de violencia armada, pero puede tener otras ventajas tangibles, como la concienciación acerca de la violencia armada en los campos de refugiados y la generación de confianza en las intervenciones. La falta de consideración de estos efectos significa que el valor real de dichos programas no se reconoce, cuantifica e incorpora a la política y al debate público.
- ***Para atraer a distintos participantes.*** Al identificar una mayor gama de indicadores de impacto, se puede llamar la atención de agentes que puede que no vean el sentido a su incorporación al debate sobre las armas pequeñas. La participación de la comunidad humanitaria, de desarrollo, derechos humanos y sanidad es fundamental para progresar en esta cuestión y articular los impactos en estos sectores contribuye a la captación de participantes interesados.

Elementos de acción

- *Incluir esta tipología o parte de la misma en el diseño del proyecto o programa.*
- *Ampliar el espectro de beneficiarios.* La reducción de la violencia armada implica beneficios en cuanto a seguridad humana que se extienden más allá de quienes tienen más riesgo de sufrir la propia violencia armada. ¿Quién más se beneficia de los proyectos acometidos?
- *Sondear las opiniones de los civiles siempre que sea posible para crear la base de evidencia sobre los impactos de las intervenciones.* La información subjetiva recopilada es valiosa para comprender las mejoras del bienestar, la reducción del miedo y la inseguridad; indicadores de inseguridad que son difíciles de evaluar sin preguntar a los beneficiarios y otros intervinientes.

Cuadro 8: Tipología de indicadores de (in)seguridad humana

Niños

- Índices de muertes o heridas de niños relacionadas con combates
- Índices de muertes o heridas involuntarias de niños con armas de fuego
- Índices de asistencia escolar
- Incidencia del trauma psicosocial y psicológico asociado a la violencia armada
- Presencia de niños en fuerzas combatientes

Impactos en la salud pública

- Gastos de hospital por tratamiento de heridas por arma de fuego
- Porcentaje del presupuesto hospitalario asignado a la atención sanitaria y la prevención de enfermedades
- Índice de muertes relacionadas con las armas de fuego
- Costes de atención sanitaria o seguro sanitario debidos al aumento de los índices de muertes o heridas por arma de fuego
- Pérdidas económicas derivadas por la discapacidad relacionada con las armas de fuego
- Traumas psicológicos y psicosociales relacionados con la violencia armada

Sexo

- Utilización de armas en delitos sexuales contra las mujeres
- Utilización de armas de fuego en el hogar
- Índice de muertes y heridas causadas por las armas, desglosadas por sexo
- Trauma psicosocial y psicológico asociado a la violencia armada experimentada especialmente por las mujeres y las niñas
- Marginación / impactos socioculturales / erosión de las costumbres sociales
- Costumbres sociales que valoran la utilización de armas, la violencia y la masculinidad violenta

Impactos en la asistencia humanitaria

- Muertes y heridas entre cooperantes humanitarios
- Robos, violaciones u otros delitos a mano armada
- Trauma psicológico
- Rotación de la plantilla
- Percepciones de amenaza a la seguridad personal
- Percepciones del nivel de disponibilidad de armas en la comunidad
- Nivel real de disponibilidad de armas en la comunidad
- Nivel de formación en seguridad, incluida la información factual y la información sobre las armas pequeñas
- Evacuaciones o retiradas debidas a amenazas o incidentes de seguridad

Costes de oportunidad de los programas

- Implementación del programa impedida
- Inversión
- Costes de seguridad
- Costes de transporte si se desvían rutas o si el transporte aéreo es más seguro
- Coste de la supervisión y evaluación

Refugiados y desplazados internos

- Incidencia de las muertes, heridas o discapacidades relacionadas con las armas de fuego entre las personas desplazadas
- Número de refugiados y desplazados internos
- Intimidación y agresiones armadas entre las personas desplazadas
- Violencia sexual armada contra las mujeres, notificada u observada
- Tasas de mortalidad infantil en las poblaciones desplazadas y reubicadas
- Dependencia de las poblaciones desplazadas de la ayuda alimentaria, etc., debido a la situación de falta de seguridad
- Campos utilizados como zonas de comercio de armas
- Prevalencia de niños soldados

Fuentes: Comentarios de los revisores de esta publicación, Small Arms Survey (2002), *Counting the Costs*, Oxford University Press, pág. 159 y Muggah, Robert y Eric Berman (2001), *Humanitarianism Under Threat: The Humanitarian Impacts of Small Arms and Light Weapons*, Small Arms Survey, pág. 7.

Parte III: Influencia en medidas y procesos internacionales

La crisis de las armas pequeñas no se contendrá a menos que los estados adopten compromisos firmes a escala mundial, regional y local para regular las transferencias de armas y actúen conforme a dichos compromisos, condenen y eviten su utilización indebida por parte de las fuerzas estatales, los grupos armados y los civiles y dediquen recursos y creatividad a abordar los factores que hacen que la gente se arme. Ya hay procesos encaminados a afrontar estas cuestiones; el más destacado es el Programa de Acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas, que se presenta más adelante. Las agencias humanitarias tienen que desempeñar su papel para garantizar que estos instrumentos sean lo más integrales que sea posible, incluir cuestiones que se hayan descuidado hasta la fecha y recordar a los estados los compromisos que asumieron.

La comunidad humanitaria, así como las comunidades de desarrollo, derechos humanos y sanidad, gozan de una posición privilegiada para contribuir con perspectivas centradas en las personas a un debate que sigue presidido predominantemente por consideraciones cerradas sobre la seguridad nacional y un enfoque hacia iniciativas del lado de la oferta. En esta parte se ofrece una introducción al proceso de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas, que está alcanzando una fase crítica, así como una perspectiva general sobre otras cuestiones y procesos relevantes.

Cuadro 9: La Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA)

La Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas es una red mundial de organizaciones civiles que trabajan para poner freno a la disponibilidad y la utilización indebida de armas pequeñas y ligeras. Fundada en 1998, IANSA ha crecido rápidamente hasta conseguir más de 500 grupos participantes en casi 100 países, como organizaciones de desarrollo político, grupos de control de las armas, institutos de investigación, agencias de asistencia, grupos religiosos y organizaciones de víctimas, de derechos humanos y de acción comunitaria.

El objetivo de IANSA es reducir la violencia causada por las armas pequeñas:

- Creando una concienciación entre los responsables políticos, el público y los medios de comunicación sobre la amenaza mundial a la seguridad humana causada por las armas pequeñas.
- Promoviendo el trabajo de las ONG para evitar la disponibilidad de armas pequeñas mediante legislaciones nacionales y locales, acuerdos regionales, educación pública e investigación.
- Auspiciando esfuerzos de propugnación colaborativa y proporcionando un foro para que las ONG compartan experiencias y desarrollen aptitudes.
- Estableciendo redes regionales y especializadas sobre armas pequeñas.
- Escuchando las voces de las víctimas en debates políticos regionales y mundiales.

Todos los años, a principios de julio, IANSA coordina una **Semana Mundial de Acción contra las Armas Pequeñas**, en la que ONG de todo el mundo celebran acontecimientos de educación pública y eventos para los medios de comunicación con el fin de poner de relieve la devastación provocada por la disponibilidad de armas pequeñas. La Semana de Acción incluye el Día internacional de destrucción de las armas, que se celebra el 9 de julio.

IANSA también encabeza la redacción de un informe bianual sobre el cumplimiento del Programa de Acción de las Naciones Unidas por parte de los estados. La primera edición se publicó en la RBE de 2003 y reveló una aplicación desigual por parte de muchos gobiernos. La segunda edición investigará el progreso teniendo en cuenta cuestiones clave como los impactos humanitarios, los derechos humanos y la violencia de género. Se publicará en la RBE de julio de 2005.

Para más información, véase www.iansa.org.

1. Introducción del Programa de Acción de las Naciones Unidas

En 2001 la ONU celebró la primera conferencia mundial sobre armas pequeñas, que produjo el *Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*, que no es vinculante. Las negociaciones para el Programa de Acción fueron muy reñidas, y el Programa es el resultado de numerosos compromisos. Por ejemplo, no hay referencia a dos cuestiones de suma importancia: la regulación de la posesión de armas pequeñas por parte de civiles y la espinosa cuestión de las transferencias de armas a grupos armados no estatales.¹²⁵ El acuerdo fue negociado principalmente por expertos en el control de armas, sensibles a cuestiones de seguridad y soberanía nacional, pero quizá no lo suficientemente conscientes de los vínculos entre el abuso de las armas pequeñas y los derechos humanos, la acción humanitaria, la salud y el desarrollo sostenible. Aunque se abordó la necesidad de restringir el suministro de armas, quedaron fuera del debate los factores que incrementan la demanda de armas y el aspecto crucial de su utilización indebida.

Cuadro 10: Resumen del Programa de Acción de las Naciones Unidas

- Proporciona un marco de trabajo global para afrontar algunos elementos de la disponibilidad de armas pequeñas.
- Establece una agenda de reuniones regulares, manteniendo el impulso para la acción global.
- Contiene disposiciones para la gestión de los arsenales, la recogida de armas y la destrucción de los excedentes armamentísticos.
- Invita a los estados a armonizar la comunicación sobre políticas y desarrollar programas nacionales de control para identificar las lagunas existentes y oportunidades de acción.
- Contiene algunas referencias a factores de demanda y a las necesidades específicas de las mujeres y los niños, pero no se hace referencia a los derechos humanos.
- **No** aborda aspectos cruciales como la posesión por parte de civiles, las transferencias a grupos armados no estatales o la utilización indebida por parte de las fuerzas estatales, que siguen considerándose cuestiones espinosas.
- **No** es legalmente vinculante, si bien alienta el desarrollo de instrumentos legalmente vinculantes sobre la intermediación en el tráfico de armas y el marcado y seguimiento de las armas pequeñas.

El texto completo del Programa de Acción de las Naciones Unidas está disponible en <http://disarmament2.un.org/cab/poa.html>.

El Programa de Acción estipula que debe convocarse una "conferencia de revisión" en 2006, celebrándose otras dos reuniones cada dos años para evaluar su aplicación. La Primera Reunión Bienal de Estados (RBE) se celebró en julio de 2003. Algunos estados enviaron informes de progreso a la reunión, y algunas organizaciones internacionales también tuvieron la oportunidad de informar sobre sus actividades. Fueron notables las referencias a temas tabú, como el control de las transferencias de armas a grupos armados, la restricción de la posesión por parte de civiles y la utilización indebida por la policía y el personal militar.¹²⁶

La Segunda Reunión Bienal de Estados se celebrará en julio de 2005. Ésta será una oportunidad para que las agencias humanitarias eleven la temperatura sobre esta cuestión en el camino hacia la Conferencia de Revisión de 2006. En 2006 el listón estará muy alto, ya que es probable que esta reunión determine el rumbo de la acción internacional sobre las armas pequeñas en la próxima

¹²⁵ Muchos estados desean conservar el derecho a transferir armas a grupos armados como herramienta de política exterior. El argumento que suele aducirse es el deber de transferir armas a pueblos que luchan por su libertad contra gobiernos tiránicos, y la necesidad de armar a las personas para evitar el genocidio.

¹²⁶ Véase el *Boletín sobre armas pequeñas y seguridad humana*, número 1 de octubre 2003, para consultar un análisis de este proceso. Disponible en: www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

década. Serán necesarias actividades de propugnación concertada para garantizar que los estados acuerden someterse a un Programa de Acción más fuerte, que se dirija realmente al núcleo del problema, incluyendo la asignación de recursos y atención suficiente a la utilización indebida y a los factores de demanda.

Cuadro 11: Principales fechas del Proceso de la ONU

Octubre de 2004: El Primer Comité de la Asamblea General (centrado en todas las cuestiones de desarme) fijará los procedimientos de trabajo para las reuniones de Naciones Unidas de 2005-2006 y nombrará un Presidente para la reunión de julio de 2005 (que procederá de la Unión Europea).

Julio de 2005:

- **Primera semana:** Semana Mundial de Acción de IANSA para llamar la atención del público, los medios de comunicación y los gobiernos sobre el trabajo de las ONG para afrontar la violencia armada, que culminará en el Día Mundial de Destrucción de las Armas, que se celebra el **9 de julio**.
- **Julio (fechas por decidir):** La segunda Reunión Bienal de Estados revisará el progreso de la aplicación del Programa de Acción (Sede Central de la ONU en Nueva York).

Enero de 2006: Fechas probables para las Conferencias Preparatorias, en las que se tratarán asuntos clave en el camino hacia la Conferencia de Revisión

Julio de 2006:

- **Primera semana:** Semana Mundial de Acción de IANSA y **Día Mundial de Destrucción de las Armas, el 9 de julio**
- **Fechas por decidir:** Conferencia de Revisión de la ONU, que será la reunión final para medir la efectividad del Programa de Acción e iniciar posteriores acciones de Naciones Unidas sobre armas pequeñas por parte de los estados. El presidente de esta reunión es probable que sea un representante del movimiento de estados "no alineados".

2. Prevención de la utilización indebida de armas

Los estados, con el apoyo del CICR y las Sociedades Nacionales, deberían garantizar que las fuerzas armadas, policiales y de seguridad reciban una formación sistemática en derecho humanitario internacional y derechos humanos, en especial en lo concerniente al uso responsable de las armas. Cuando sea apropiado, debería fomentarse una formación similar para grupos armados organizados.

Agenda para la acción humanitaria, párrafo 2.3.3

Adoptada en la 28ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en 2003.

La utilización indebida de las armas pequeñas por parte de fuerzas estatales, agentes no estatales y civiles es un componente delicado pero crítico de cualquier iniciativa para proteger a los civiles de los estragos provocados por las armas pequeñas. Mientras que la disponibilidad de las armas puede alimentar los conflictos violentos, es su utilización indebida la que afecta más directamente a la población civil.

El nombramiento de un Relator Especial de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas y derechos humanos es una iniciativa bien acogida. Las agencias humanitarias pueden facilitar información práctica que de otro modo no podría conseguir el Relator Especial. El Relator Especial ha determinado que la utilización indebida de las armas por parte de fuerzas estatales es una

preocupación crítica.¹²⁷ La utilización de las armas en la violación de los derechos humanos y el derecho humanitario se produce en todo el mundo, aunque con mayor frecuencia en situaciones caracterizadas por la guerra, la corrupción y los sistemas de justicia ineficaces. Esto a su vez suele disparar la adquisición de armas por parte de civiles, tanto para autodefensa como para escuadras de vigilancia.

Utilización indebida por parte de fuerzas estatales

Cuando se creó la nueva fuerza policial en Timor Leste en 2003, se equipó con cerca de 3000 armas cortas fabricadas en Austria. La necesidad de que la policía fuera operativa en el menor tiempo posible hizo que los policías recién incorporados sólo tuvieran tiempo para aprender cómo usar las armas pero no cuándo.¹²⁸ Los cursos sobre derechos humanos a veces no son bienvenidos: durante la formación de una fuerza de policía paramilitar sobre derechos humanos básicos, un instructor recibió esta pregunta: "¿Por qué nos obligan a hacer esto? Antes todo era más fácil. Simplemente apretábamos el gatillo".¹²⁹ Según la Relatora Especial de la ONU sobre armas pequeñas y derechos humanos: "Es fundamental que los estados proporcionen formación a sus fuerzas armadas, incluidas las fuerzas militares, las fuerzas de orden público y las fuerzas de seguridad privada bajo su control, sobre los principios básicos del derecho humanitario internacional y las leyes internacionales de derechos humanos, especialmente en lo concerniente al uso de las armas pequeñas".¹³⁰

La reforma integral del sector de la seguridad, con un énfasis en el buen gobierno y el reforzamiento del imperio de la ley, la formación de las fuerzas policiales y militares en derechos humanos y derecho humanitario, la mejora de las relaciones entre la policía y la comunidad y un acceso rápido a la justicia son medios importantes para reducir la utilización indebida de las armas por parte de las fuerzas gubernamentales, contribuyendo así a la protección de los civiles. La inclusión de las prioridades de reforma del sector de la seguridad como parte de los objetivos de ayuda al desarrollo de los países donantes es otro paso positivo hacia este objetivo. Además, los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, de 1990, y el *Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, de 1979, proporcionan normas para el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad del estado que se aplicarán universalmente por todos los estados.¹³¹ Lamentablemente, los estados no son lo suficientemente conscientes de estos instrumentos.

Utilización indebida por parte de grupos armados

Aunque los grupos armados poseen tan solo una pequeña parte de las armas pequeñas que hay en el mundo, la devastación que dejan a su paso es desproporcionada. Por ejemplo, según un estudio, los grupos rebeldes armados fueron responsables de más de la mitad de los desplazamientos nuevos durante 2003.¹³² Los grupos armados también suponen un serio desafío en escenarios post-conflicto: las iniciativas de recogida de armas, desarme y desmovilización se ven complicadas por su naturaleza poco estructurada.

Lamentablemente, a pesar de la obvia importancia de esta cuestión, los participantes en la Conferencia de la ONU de 2001 no lograron acordar una salida y en el Programa de Acción de la ONU quedó fuera cualquier referencia a los agentes no estatales. A escala regional, la Acción conjunta de la Unión Europea sobre armas pequeñas y ligeras incluye un compromiso de los países

¹²⁷ Comisión sobre Derechos Humanos (2003), *Prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras*, Informe preliminar presentado por Barbara Frey, Relatora Especial, de conformidad con la Resolución de la Subcomisión 2002/25, Ref. de la ONU E/CN.4/Sub.2/2003/29, 25 de junio de 2003.

¹²⁸ Centro para el Diálogo Humanitario (2003), *Las personas primero: La perspectiva de la seguridad humana sobre la disponibilidad y utilización indebida de armas pequeñas*, pág. 38. Disponible en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/publicaciones).

¹²⁹ *Op. Cit.*, pág. 38.

¹³⁰ Informe de progreso de Barbara Frey, Relatora Especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, 21 de junio de 2004, Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2004/37, pág. 17.

¹³¹ Estos documentos se pueden encontrar en www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm y www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm respectivamente.

¹³² Norwegian Council on Refugees (2004), *Global Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*, pág. 7, disponible en: www.idpproject.org/press/2004/Global_Overview.pdf.

exportadores para suministrar armas únicamente a los gobiernos, prohibiendo la venta de armas pequeñas de tipo militar a grupos armados subestatales o no estatales.

Cuadro 12: Acciones sobre el problema de los grupos armados y el uso de armas

Problema	Posibles respuestas	
"Utilización indebida" ¿Cómo y por qué los grupos armados utilizan indebidamente las armas?	Falta de respeto por los derechos humanos y las normas del derecho humanitario internacional.	Participar con grupos para aumentar la concienciación y el respeto por el derecho internacional, especialmente las normas sobre protección de civiles, por ejemplo facilitando programas de formación.
		Hacer públicos sus abusos, para ejercer presión sobre el grupo armado.
	Falta de responsabilidad	Encontrar métodos que permitan que los agentes no estatales se adhieran formalmente a los instrumentos de derechos humanos y derecho humanitario internacional.
		Cuando sea apropiado y viable, llevar ante la justicia a los líderes de los grupos responsables de graves abusos de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional.
	En respuesta a los abusos cometidos por el gobierno o las fuerzas opositoras, o debido a ellos	Garantizar un enfoque imparcial, prestando suficiente atención a los abusos gubernamentales.
"Demanda" ¿Como puede reducirse la demanda de armas?	Causas de raíz	Difíciles, pero tienen que identificarse y afrontarse caso por caso (por ejemplo: distribución desigual de los recursos, acceso al poder, tráfico con bienes en conflicto).
	Desarme	Desarme efectivo que vaya más allá de la recogida de armas relacionada con los altos el fuego o los acuerdos de paz e incluya proyectos de "armas por desarrollo", iniciativas de control armamentístico a largo plazo y estrategias detalladas de reinserción.
"Oferta" ¿Cómo consiguen armas los grupos armados?	Transferencias en el mercado legal/gris	Adoptar criterios de derechos humanos y derecho humanitario internacional a las transferencias gubernamentales de armas.
		Prohibir las transferencias a los grupos que se sepa que cometen violaciones flagrantes de los derechos humanos.
	A través de los intermediarios de armas	Introducir una legislación robusta sobre la intermediación en el tráfico de armas y garantizar la persecución de los intermediarios sin escrúpulos.
	Rotura del embargo	Equipar mejor a la ONU para supervisar y hacer cumplir los embargos armamentísticos.
	Tráfico	Ratificar el Protocolo sobre armas de fuego del Convenio contra la delincuencia transnacional.
	Aprovisionamiento doméstico (por ejemplo, saqueo de armerías).	Revisar los procedimientos e instalaciones para un almacenamiento y registro seguro de las armas.

En 1999, el gobierno canadiense solicitó una acción mundial sobre la cuestión de las transferencias de armas a dichos grupos,¹³³ pero esta invitación aún no ha recibido respuesta. Varios estados se oponen a una prohibición integral de las transferencias de armas a grupos armados, y de

¹³³ Misión canadiense en las Naciones Unidas, Nueva York (1998), "A Proposed Global Convention Prohibiting the International Transfer of Military Small Arms and Light Weapons to Non-State Actors", disponible en www.nisat.org/export_laws-regs%20linked/canada/discusion_papera_proposed.htm.

hecho existen argumentos que sugieren que dicha prohibición no es ni deseable ni factible. La mayor regulación de las transferencias no es en absoluto la única forma de afrontar la amplia variedad de problemas derivados de la utilización indebida de armas por parte de grupos armados no estatales. En la siguiente tabla se presentan algunos puntos de entrada.¹³⁴

Utilización indebida por parte de civiles

Por último, debe prestarse atención a la utilización indebida de armas por parte de civiles. Mientras que la recogida de armas es una preocupación inmediata en situaciones post-conflicto (véase la Sección II.5 anteriormente), también se necesitan urgentemente unas leyes nacionales estrictas para hacer frente a la posesión generalizada de armas y mejorar las condiciones para que perdure la paz. Incluso reconociendo los usos legítimos de las armas, las leyes deben abordar cuestiones como el registro de las armas, las restricciones respecto al tipo de armas que pueden poseer los civiles (por ejemplo, armas militares o armas camuflables), los criterios para otorgar licencias de posesión de armas y procesos (y recursos) para filtrar las solicitudes y revisar las licencias de forma regular, reglamentos para el almacenamiento seguro de las armas en el hogar y sanciones duras a la posesión ilegal. Camboya es un ejemplo muy útil de los resultados de una atención dedicada a distintos aspectos del control armamentístico, desde el proceso de DDR inicial hasta la reforma actual del sector de la seguridad, los proyectos de recogida y destrucción de armas y una legislación completísima para criminalizar las armas en manos de civiles.

Sin embargo, las leyes nacionales no serán suficientes si las armas siguen colándose en países vecinos con unos controles o una legislación menos estricta. Este fenómeno se experimenta incluso en EE.UU.: algunos estados tienen leyes estrictas contra las armas, pero su impacto se ve socavado por las leyes deficientes de los estados vecinos y la falta de control sobre las ventas privadas.¹³⁵ Los estados de África Oriental lo comprendieron bien cuando abordaron la cuestión de la posesión por parte de civiles en el Protocolo de Nairobi sobre armas pequeñas, firmado en abril de 2004.¹³⁶

Elementos de acción

- *Comunicar a los estados ejemplos de utilización indebida de las armas para demostrar la necesidad de abordar esta dimensión del problema de las armas pequeñas.*
- *Fomentar la aplicación y uso de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.*
- *Abogar por la inclusión de disposiciones sobre la posesión por parte de civiles en instrumentos nacionales, regionales y mundiales sobre armas pequeñas.*
- *Propugnar la actualización y mejora de las disposiciones para la posesión de armas por parte de civiles, en los muchos contextos en los que trabajan las organizaciones humanitarias. Estas leyes a menudo están desfasadas o llenas de lagunas.*

¹³⁴ Para consultar un análisis más detallado y recomendaciones, véase Capie, David (2004) *Armed Groups, Weapons Availability and Misuse: an overview of the issues and options for action*. Documento de base para la reunión organizada por el Centro para el Diálogo Humanitario en Bamako (Malí), el 25 de mayo de 2004, disponible en www.hdcentre.org (sección sobre armas pequeñas/Las Personas Primero).

¹³⁵ Webster, Daniel, Jon Vernick y Lisa Hepburn (2001). "Relationship between licensing, registration and other state gun sales laws and the source of crime guns", *Injury Prevention* 7(3), págs. 184-9.

¹³⁶ El Artículo 3.c estipula que "los estados miembros se comprometen a incorporar a sus leyes nacionales: (i) la prohibición de la libre posesión de armas pequeñas por parte de civiles; (ii) la prohibición total de la posesión y uso por parte de civiles de todas las armas ligeras, fusiles automáticos y semiautomáticos y ametralladoras; (iii) la regulación y registro centralizado de todas las armas pequeñas en posesión de civiles en sus territorios; (viii) disposiciones para el control efectivo de las armas pequeñas y ligeras, incluido su almacenamiento y uso, la comprobación de las aptitudes de los solicitantes de permisos de posesión de armas pequeñas y la restricción de los derechos de los propietarios para abandonar el control, uso y posesión de armas pequeñas; (ix) la supervisión y auditoría de las licencias en poder de una persona y la restricción del número de licencias de armas pequeñas que pueden obtenerse; y (xiii) disposiciones que promuevan la uniformidad legal en la esfera de las sentencias". *Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de las armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África* (2004), disponible en www.saferAfrica.org/DocumentsCentre/NAIROBI-Protocol.asp.

3. Control de la oferta

Es importante tener en cuenta que los mecanismos para controlar las transferencias de armas, aunque puede que hayan recibido la mayoría de la atención de la comunidad internacional hasta la fecha, son tan solo una forma de abordar la amplia gama de impactos humanitarios y socioeconómicos de la disponibilidad y utilización indebida de las armas pequeñas que se resaltan en esta publicación. Los suministros de armas siguen desempeñando un papel crucial en el aumento de la probabilidad, la letalidad y la duración de los conflictos armados, y por lo tanto cualquier medida para regular las transferencias de armas será bien acogida. En esta sección se estudia una amplia gama de instrumentos que, si se adoptan, se adaptan y se hacen cumplir, podrían garantizar que lleguen menos armas a situaciones maduras para la violencia armada. Esta lista no pretende de ningún modo ser exhaustiva.

Las armas "viajan" a través de tres tipos de transferencias: legales, desviadas y mercado negro. A pesar del ambiguo título del Programa de Acción ("el comercio ilícito en todos sus aspectos"), un aspecto clave sigue siendo el asunto de debate sobre la dicotomía entre el comercio legal y el ilegal. En pocas palabras, un arma adquirida legalmente puede ser utilizada de forma tan indebida como un arma obtenida ilegalmente. Las armas pequeñas "se venden, revenden, se roban, desvían y quizá se transfieren legal o ilegalmente varias veces más... En cada eslabón de esta compleja cadena de transferencias lícitas e ilícitas, las personas —intermediarios, insurgentes, delincuentes, funcionarios gubernamentales o grupos organizados— son participantes activos en el proceso. La regulación y el control de estas armas debe realizarse partiendo de este hecho".¹³⁷

Regulación de los intermediarios de armas

Los intermediarios de armas son personas particulares que se lucran como intermediarios de la venta de armas a particulares, gobiernos, grupos rebeldes, milicias y terroristas. Los intermediarios sin escrúpulos son en gran medida responsables del desvío de armas del mercado legal al ilegal, en muchos casos violando los embargos armamentísticos y el suministro de armas a grupos armados. Un intermediario argelino-francés, por ejemplo, fue procesado en un tribunal francés por acordar la venta de armas rusas a Angola, entre 1993 y 1994. Después de pasar tan sólo un año en prisión, siguió organizando ventas ilegales de armas a Angola al menos hasta el año 2000. Huyó estando en libertad bajo fianza y desde enero de 2004 hay una orden internacional de arresto contra él.¹³⁸

Sólo 25 países tienen leyes o procedimientos que regulen a los intermediarios de armas.¹³⁹ Con 54 países vinculados a transferencias de armas violando los embargos armamentísticos internacionales en vigor en 2001, éste es claramente un ámbito de actuación urgente.¹⁴⁰ Aunque las acciones a escala nacional o regional son alentadoras, nunca serán suficientes para evitar que los intermediarios sin escrúpulos evadan la ley, y deben asumirse compromisos firmes a escala mundial.

El Fondo para la Paz ha propuesto un convenio modelo como base para un instrumento legalmente vinculante.¹⁴¹ Además, los Países Bajos y Noruega están liderando la acción desarrollando reglamentos modelo y creando un mayor apoyo gubernamental para la acción sobre la intermediación en el tráfico de armas. En 2004 se iniciaron consultas gubernamentales en la ONU sobre estas cuestiones, pero ha surgido el desacuerdo entre los estados sobre si sería conveniente tratar la cuestión de la intermediación en el tráfico de armas de forma simultánea al proceso establecido sobre marcado y seguimiento (véase más adelante) o bien tratar ambas cuestiones secuencialmente. Es lamentable la resistencia a un progreso simultáneo, especialmente porque la intermediación en el tráfico de armas tipifica el problema del "comercio ilícito en todos sus aspectos".

¹³⁷ *Small Arms Survey 2001*, pág. 2.

¹³⁸ *Small Arms Survey 2004*, pág. 165.

¹³⁹ *Small Arms Survey 2004*, pág. 142. Los países que cuentan con algún tipo de controles a la intermediación en el tráfico de armas son Austria, Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Ucrania y los Estados Unidos.

¹⁴⁰ *Small Arms Survey 2002*, pág. 134.

¹⁴¹ Fondo para la Paz (2001), *Model Convention on the Registration of Arms Brokers and Suppression of Unlicensed Arms Brokering*. Disponible en www.fundforpeace.org/publications/report/model_convention.pdf.

Cuadro 13: Medidas regionales

A escala regional también se están haciendo esfuerzos para controlar la proliferación armamentística. A continuación se citan algunos de los instrumentos de mayor relevancia. Lamentablemente, hasta la fecha no se ha acordado ningún instrumento significativo sobre las armas pequeñas en Asia (ASEAN) y Oriente Medio (Liga de Estados Árabes).

América

En 1997 la Organización de Estados Americanos (OEA) fue el primer grupo regional en adoptar un tratado vinculante sobre esta cuestión, la *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados*. Esta Convención expone medidas para mejorar el control y la supervisión de la fabricación legal y las transferencias de armas de fuego y para mejorar el intercambio de información entre estados sobre el comercio ilícito de armas de fuego.¹⁴² En 2003 la OEA también adoptó el *Reglamento Modelo Para el Control del los Intermediarios de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones*, que estipula el nombramiento de una autoridad nacional responsable del registro y la licencia de intermediarios de armas, y establece criterios para la emisión de licencias.¹⁴³

Unión Europea

La Unión Europea (UE) ha acordado un *Código de conducta* no vinculante sobre la exportación de armas que exige a los estados miembros exportadores que tengan en cuenta el respeto por los derechos humanos y el derecho humanitario internacional en el país receptor. El Código se complementó con la *Acción Conjunta sobre Armas Pequeñas de 2002*, un acuerdo vinculante que restringe la transferencia de una categoría más reducida de armas pequeñas militares y armas ligeras únicamente a gobiernos.¹⁴⁴ El Código de Conducta está abierto a una amplia interpretación y el Small Arms Survey de 2004 registra una variedad de transferencias de armas desde estados de la UE a escenarios en los que el respeto por los derechos humanos es cuestionable.

Aunque no procede de una organización regional, la *Iniciativa del Reino Unido para el control de las transferencias* pretende conseguir un consenso a escala regional para reforzar los controles sobre las transferencias —en importaciones, exportaciones y transbordos— con el propósito de incorporar controles mínimos internacionales a un Programa de Acción reforzado en 2006. El gobierno de Reino Unido está facilitando una serie de reuniones bilaterales y talleres subregionales a principios de 2005.

África

La *Declaración sobre la suspensión de la importación, la exportación y la fabricación de armas pequeñas y ligeras en África occidental* fue encabezada por Malí en 1998. Se trata de la primera moratoria regional sobre las armas pequeñas, y en teoría está apoyada por el Acuerdo de Wassenaar, que agrupa a las principales naciones exportadoras de armas de todo el mundo.¹⁴⁵ Carece de una aplicación consistente en toda la región, dado el diluvio de armas que han prolongado la violencia en Sierra Leona, Liberia y Côte d'Ivoire. Si el compromiso de los agentes regionales y externos fuera sólido, proporcionaría un modelo muy útil para la acción regional sobre la disponibilidad de las armas.¹⁴⁶

El *Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de las armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África* se adoptó en abril de 2004. Este documento legalmente vinculante contiene algunas disposiciones innovadoras, como un párrafo sobre la posesión de armas por parte de civiles y una definición de los intermediarios y la intermediación en el tráfico de armas.

¹⁴² Este documento puede encontrarse en: www.oas.org/juridico/english/treaties.html.

¹⁴³ Véase Meek, Sarah (2004), *Development of International and Regional Small Arms Initiatives*, Instituto de Estudios de Seguridad, Johannesburgo, Informe de taller disponible en www.iss.co.za/pubs/CRReports/BrokeringWorkshop04/Development.pdf.

¹⁴⁴ Este documento puede encontrarse en: <http://projects.sipri.se/expcon/eucode.htm>

¹⁴⁵ Incluye a Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumania, Federación Rusa, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido y EE.UU. Se creó para "contribuir a la seguridad y la estabilidad regional e internacional, promoviendo la transparencia y una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y bienes y tecnologías de doble uso, evitando así acumulaciones desestabilizadoras". Véase www.wassenaar.org para más información.

¹⁴⁶ Este documento puede encontrarse en: www.grip.org/bdg/g1649.html.

Embargos armamentísticos

Los embargos armamentísticos pueden ser una estrategia muy útil para evitar que las armas lleguen a manos criminales. No obstante, su efectividad depende de las acciones para garantizar su cumplimiento. Los informes de los comités de expertos de la ONU que investigan los envíos de armas a Rwanda, Sierra Leona, Liberia y Angola revelan lo fácil que ha sido burlar estas medidas. Se han ofrecido varias recomendaciones importantes para reforzar los regímenes sancionadores, como perfiles de intermediarios y empresas de transporte, mejoras en la inspección de la carga en los aeropuertos e incremento de la cooperación entre fuerzas del orden y aduaneras. Dentro de la propia ONU deberían proporcionarse más recursos para supervisar las sanciones, como la creación de una iniciativa de supervisión permanente de sanciones liderada por expertos técnicos independientes.¹⁴⁷

Marcado y seguimiento

La armonización del mercado de las armas, junto con un registro centralizado de las transferencias, ayudaría a realizar un seguimiento de las armas que pasan al mercado negro y a procesar a los infractores. Se ha creado un grupo de trabajo gubernamental de la ONU para redactar el borrador de un instrumento sobre el "mercado y seguimiento" antes de julio de 2005. Sin embargo, este instrumento no será eficaz si no es legalmente vinculante, si los estados no llegan a un acuerdo sobre marcas reconocibles universalmente y si no amplían el ámbito del acuerdo a la munición. Las organizaciones humanitarias pueden contribuir a propugnar un mensaje claro a este respecto.

El Protocolo sobre armas de fuego

Independiente del Programa de Acción, el **Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones** ("Protocolo sobre las armas de fuego"), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se acordó en 2001. Criminaliza el tráfico ilícito de armas de fuego, estipula que las transferencias legales de armas requieren acuerdos entre los gobiernos implicados y que las armas deben marcarse en el punto de fabricación, importación y transferencia del gobierno a manos privadas. Los estados también deben establecer un sistema para regular la intermediación en el tráfico de armas.

Sin embargo, varios inconvenientes impiden que el Protocolo sea el instrumento efectivo que preveía la sociedad civil:

- No proporciona ningún criterio para autorizar transferencias intergubernamentales, en especial criterios sobre derechos humanos y derecho humanitario.
- No facilita un sistema de marcado universal.
- No requiere un registro de armas en manos privadas.
- No aborda de forma adecuada las transferencias de armas de estados a grupos armados no estatales.

La voluntad política necesaria para ratificar y poner en práctica el Protocolo ha sido lenta en aparecer. A fecha 31 agosto de 2004, sólo 25 estados han ratificado el Protocolo y 52 lo han firmado.¹⁴⁸ A pesar de sus defectos, el Protocolo será el primer acuerdo internacional sobre las armas pequeñas legalmente vinculante, y se requiere presión para conseguir que lo ratifiquen más estados (otro ámbito de acción para las agencias humanitarias).

¹⁴⁷ Vines, Alex (2003), "Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panels of experts", en *Verification Yearbook*, VERTIC, Londres, pág. 260. Véase también: Cortright, David y George A. López con Linda Gerber (2001), *Sanctions Sans Commitment: An Assessment of UN Arms Embargoes*, Project Ploughshares, Documento de trabajo 02-2.

¹⁴⁸ Este documento puede encontrarse en www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_resolutions.html. Los 18 estados que han ratificado o accedido al Protocolo incluyen a Argelia, Benin, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa Rica, Chipre, El Salvador, Estonia, Granada, Guatemala, Jamaica, República Democrática Popular Lao (Laos), Lesotho, Malí, Mauricio, México, Noruega, Panamá, Perú, Rumania, Saint Kitts y Nevis, Eslovenia, Sudáfrica y Turquía. Para que el Protocolo entre en vigor se necesitan 40 ratificaciones. Para obtener más información, véase: www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_firearms.html.

La campaña "Armas bajo control"

Los estados deberían hacer del respeto al derecho humanitario internacional uno de los criterios fundamentales en los que basar las decisiones sobre la transferencia de armas. Se les invita a incorporar dichos criterios a las leyes o políticas nacionales y a las normas regionales y mundiales sobre transferencias de armas.

Agenda para la acción humanitaria, párrafo 2.3.1

Adoptada en la 28ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en 2003.

En octubre de 2003, la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA), Amnistía Internacional y Oxfam Internacional lanzaron la campaña *Armas bajo control*, que persigue una regulación estricta del suministro y el uso de armas. Una de las piedras angulares de esta campaña es la petición de que los estados negocien un Tratado sobre Comercio de Armas que sea estricto y vinculante.

Sus principios estipulan que todas las transferencias internacionales de armas deberían ser autorizadas por la autoridad estatal apropiada, y prohíbe las transferencias, entre otros motivos, si:

- El tipo de armas en cuestión es indiscriminado o de una naturaleza que pueda causar heridas o sufrimientos innecesarios.
- Las armas se van a emplear para violar la Carta de las Naciones Unidas, especialmente el uso de la fuerza en relaciones internacionales.
- Las armas se van a emplear para graves violaciones de los derechos humanos, el derecho humanitario internacional, genocidio o crímenes contra la humanidad.
- Las armas se van a emplear para cometer o facilitar la comisión de delitos violentos.

Se desarrolló un tratado modelo, que ahora cuenta con el apoyo de 19 personas e instituciones galardonadas con el Premio Nobel de la Paz. A fecha agosto de 2004, 13 gobiernos han hecho declaraciones de apoyo de los principios del Tratado sobre Comercio de Armas; entre ellos, Finlandia y Costa Rica han expresado su compromiso de promover los principios del TCA a escala internacional.

La campaña "Armas bajo control" también está recogiendo apoyos para la iniciativa en la petición "Un millón de rostros" antes de la Conferencia de Revisión de julio de 2006. Unas 200.000 personas ya han enviado una fotografía para la petición.

Elementos de acción:

- *Instar a los estados a avanzar en debates mundiales sobre la intermediación en el tráfico de armas.* Actualmente en la ONU hay dos procesos técnicos sobre las armas pequeñas. Uno tiene el objetivo de conseguir un tratado vinculante sobre el marcado de las armas y el intercambio de información para facilitar el seguimiento; el otro consiste en debates informales sobre la intermediación en el tráfico de armas (véase la sección sobre intermediación). Es necesario actuar urgentemente en ambos.
- *Instar a los gobiernos a ratificar el "Protocolo sobre armas de fuego".* Con sólo 21 ratificaciones de las 40 requeridas para que el protocolo entre en vigor, el progreso es decepcionantemente lento.
- *Respaldar la campaña "Armas bajo control" y unirse al esfuerzo para regular estrictamente el suministro y el uso de las armas pequeñas.* Véase www.controlarms.org para más información.

Conclusión

Las armas son tan omnipresentes en la mayoría de las zonas en que operan las agencias humanitarias que no podrían pasar desapercibidas. El coste humano es muy profundo, como se ilustra en esta publicación en cuanto a impactos sanitarios, libertad de movimiento de civiles y cooperantes humanitarios, igualdad de sexos y derechos de los niños. La disponibilidad y utilización indebida de las armas tiene unas consecuencias preocupantes para las agencias humanitarias que tratan situaciones de emergencia y para las agencias de desarrollo que trabajan en la reconstrucción más a largo plazo.

Esta publicación pretende desmitificar la cuestión y destacar algunas de las oportunidades que están al alcance de la mano. Fundamentalmente, esta publicación también pretende animar a las agencias a participar de forma activa en los procesos internacionales, los centrados en el Programa de Acción de la ONU, en la supervisión y el cumplimiento de los embargos armamentísticos, en la presión sobre los estados para que ratifiquen el Protocolo sobre las armas de fuego o en el apoyo de controles más estrictos sobre las transferencias de armas.

Como parte de la Red de Acción Internacional sobre Armas Pequeñas (IANSA) o a título individual, las agencias pueden animar a los estados a mirar más allá de las consideraciones cerradas sobre la seguridad nacional y hacer de la seguridad y el bienestar de las personas el centro de los debates internacionales.

Se necesitan actividades concertadas de propugnación para garantizar que los estados tengan presentes sus compromisos y que los futuros acuerdos legales tengan un ámbito integral y aborden el núcleo del asunto. Aunque el derecho internacional no es la panacea para el drama de las armas pequeñas, los acuerdos efectivos pueden tener un gran impacto para cambiar las acciones de los estados, aumentar la transparencia y el examen de las transferencias de armas y avergonzar a los estados que no cumplan los embargos armamentísticos o transfieran armas a gobiernos o grupos responsables de graves abusos de los derechos humanos.

En último término la crisis de la violencia armada y el comercio de armas se resolverá cuando las personas sientan que ya no tienen la necesidad de recurrir a las armas para resolver los conflictos o protegerse. Esta publicación ha mencionado la necesidad de tener en cuenta los factores que impulsan a las personas, los grupos y los estados a armarse y utilizar indebidamente sus armas: la falta de una buena gestión de los asuntos públicos, el resquebrajamiento de la ley y el orden, la ineficacia del mantenimiento del orden, las desigualdades socioeconómicas y el valor cultural y simbólico de las armas, entre otros.

Incluyendo la cuestión de las armas en sus programas, las agencias humanitarias y de otro tipo (especialmente las de desarrollo) ya pueden marcar la diferencia: promoviendo policías comunitarias en los campos de refugiados, impartiendo formación en seguridad para el personal internacional y el local, apoyando el papel que suelen desempeñar las mujeres en el proceso de consecución de la paz y comprendiendo mejor los factores que llevan a las personas a dotarse de armas.

El camino ya está asfaltado: en muchos escenarios se han diseñado programas innovadores que deberían apoyarse y desarrollarse, y las conclusiones deberían reproducirse, con los ajustes adecuados, en otras situaciones.

Esta publicación puede servir de guía para que las agencias sean más efectivas en el camino que lleva a la Conferencia de Revisión de 2006 y más adelante. Esperamos cambiar juntos el estado de este problema.

Apéndice A:

Fuentes seleccionadas de derechos humanos internacionales y derecho humanitario internacional relacionado con las transferencias y la utilización indebida de las armas pequeñas y ligeras.

Situación	Ejemplo de violaciones	Ley aplicable
1. Utilización indebida de las armas pequeñas por parte de fuerzas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Genocidio • Asesinatos cometidos por fuerzas de seguridad • Empleo excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de orden público • Reacción gubernamental desproporcionadamente violenta a los disturbios • Las armas contribuyen a otros abusos sistemáticos, como violaciones, torturas y desplazamientos forzados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 3 • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), Art. 4(2) • ICCPR, Art. 6 • Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio ("Convención sobre el genocidio") • Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Art. 3 • Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
2. Utilización indebida de las armas pequeñas por parte de personas particulares, cuando el estado no emplea la diligencia debida	<ul style="list-style-type: none"> • Asesinatos étnicos, religiosos, políticos o masacres • Incapacidad para prevenir los homicidios criminales • Incapacidad para prevenir la violencia doméstica • Incapacidad para prevenir los delitos cometidos en situaciones post-conflicto por los poseedores de armas pequeñas 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 3 • ICCPR, Art. 6 • Estándar de "diligencia debida", Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Derechos Humanos • Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, Art. 2(1), Art. 2(2) • Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), Art. 2(c), 2(e)
3. Utilización indebida de las armas pequeñas por parte de fuerzas estatales en conflictos armados	<ul style="list-style-type: none"> • Genocidio • Asesinatos o tortura de personas no combatientes y prisioneros de guerra • Ataques a enviados de paz y trabajadores humanitarios • Castigos colectivos a poblaciones civiles en situaciones de ocupación • Traslado forzoso de poblaciones civiles • Uso de las armas para causar sufrimientos innecesarios • Ejecuciones sumarias de combatientes capturados • Explotación de niños como soldados • Uso indiscriminado de las armas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados que prohíben armas determinadas: • Declaración de San Petersburgo (1868) (proyectiles detonantes) • Declaración de La Haya (1899) (balas dum-dum) • Convenios de Ginebra de 1949 • Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra • Convención sobre el genocidio • Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional • ICCPR, Art. 6, Art. 7 • Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 38 • Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de niños en conflictos armados

4. Utilización indebida de las armas pequeñas por parte de grupos armados en conflictos armados	<ul style="list-style-type: none"> • Genocidio • Matanzas • Violaciones sistemáticas • Ataques a civiles, enviados de paz y trabajadores humanitarios • Explotación de niños como soldados • Desplazamientos forzados de poblaciones • Toma de rehenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de Ginebra de 1949, Artículo común 3 • Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional • Convención sobre el genocidio • Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional
5. Transferencias de armas con conocimiento de que es probable que las armas se empleen para cometer graves violaciones de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Violación de los embargos armamentísticos del Consejo de Seguridad de la ONU • Transferencia a un estado que tenga un historial constante de violaciones graves y bien comprobadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales • Transferencia a un estado que utilice niños soldados • Transferencia a un estado que sea incapaz de controlar la violencia post-conflicto • Transferencia a un estado del que se tenga constancia que viola las normas del derecho humanitario en situaciones de conflicto armado 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII (embargos armamentísticos) • Convenios de Ginebra de 1949, Artículo común 1 • Declaración de la ONU sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía • Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales • Comisión de Derecho Internacional, borradores sobre Responsabilidad de los estados por hechos internacionalmente ilícitos

Fuente: *Shattered Lives* (2003), adaptado originalmente de *The question of the trade, carrying and use of small arms and light weapons in the context of human rights and humanitarian norms*, Documento de trabajo presentado por Barbara Frey de conformidad con la decisión de la Subcomisión 2001/120, E/CN.4/Sub.2/2002/39, 30 de mayo de 2002.

Apéndice B:

Agenda de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para la acción humanitaria (sección sobre armas)

Adoptada en la 28ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 2 al 6 de diciembre de 2003

La Conferencia Internacional es un foro único que reúne a los 192 estados firmantes de los Convenios de Ginebra y a los componentes del Movimiento (el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja). En diciembre de 2003 la Conferencia adoptó una agenda para la acción humanitaria, que establece una serie de objetivos bien definidos, cuantificables y realistas para los miembros de la Conferencia entre 2004 y 2007. El texto completo está disponible en inglés, francés y español en: www.icrc.org/eng/conf28. A continuación se cita la sección sobre el control de las armas pequeñas.

Objetivo final 2.3 – Reducir el sufrimiento humano causado por la disponibilidad no reglamentada y el uso indebido de armas.

En reconocimiento de la obligación de los Estados de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, se mejoran los controles de la disponibilidad de armas, en particular de las armas pequeñas, las armas ligeras y sus municiones, para evitar que las armas terminen en manos de quienes, se pueda prever, las usen para violar el derecho internacional humanitario. Se toman medidas complementarias para reducir el uso indebido de armas, mediante la promoción del respeto de este derecho.

Acciones propuestas

- 2.3.1 Los Estados deberán hacer que el respeto del derecho internacional humanitario sea uno de los criterios fundamentales, sobre los cuales se evalúan las decisiones relativas a la transferencia de armas. Se los alienta a que incorporen dichos criterios a las leyes o políticas nacionales, así como a las normas regionales e internacionales sobre la transferencia de armas.
- 2.3.2 Los Estados deberán tomar medidas concretas para reforzar los controles de armas y de municiones. En particular, los Estados deberán incrementar urgentemente sus esfuerzos para impedir la disponibilidad no reglamentada y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras, teniendo en cuenta el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos, y otros instrumentos pertinentes, en particular los elaborados en un marco regional.
- 2.3.3 Los Estados, con el apoyo del CICR y las Sociedades Nacionales, deberán garantizar que las fuerzas armadas, la policía y las fuerzas de seguridad reciban sistemáticamente una formación en derecho internacional humanitario y derecho de los derechos humanos, en particular por lo que respecta al uso responsable de armas. Cuando sea posible, se deberá promover una formación similar para los grupos armados organizados.
- 2.3.4 Los Estados, el CICR y las Sociedades Nacionales deberán hacer esfuerzos para reducir la demanda y el empleo indebido de armas promoviendo una cultura de tolerancia y realizando programas educativos o iniciativas similares entre la población civil. Asimismo darán a conocer los peligros que entrañan para la seguridad las armas pequeñas y las armas ligeras, en particular para los niños.
- 2.3.5 Los Estados, el CICR y las Sociedades Nacionales que puedan hacerlo intensificarán los esfuerzos para registrar y documentar los efectos de la violencia armada en la población civil, contribuyendo así a comprender mejor su costo humano. El CICR documentará también los efectos que tiene la violencia armada en sus operaciones.

Apéndice C:

Compromisos sobre derecho internacional humanitario en documentos gubernamentales recientes sobre transferencias de armas

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
INTERNACIONAL			
28ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	<i>Agenda para la acción humanitaria</i> (diciembre de 2003)	Véase el Apéndice B, en particular el Objetivo final 2.3 y las Acciones propuestas 2.3.1.	Véase el Apéndice B, en particular las Acciones propuestas, 2.3.4.
27ª Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	<i>Plan de acción para los años 2000-2003</i> (noviembre de 1999)	<i>"Los Estados aumentan la protección de la población civil en las situaciones de conflictos armados y posteriores a éstos, intentando fortalecer los controles sobre la disponibilidad de armas, en particular de armas portátiles y municiones, en los niveles nacional, regionales y mundial, inclusive a través de la mejora de las normas nacionales sobre exportaciones. Los Estados estudian el establecimiento de medios para integrar la consideración del respeto al derecho internacional humanitario en la adopción de decisiones nacionales sobre transferencia de armas y municiones, así como en los "códigos de conducta" y en otras normas, cuando proceda".</i> (Objetivo final 1.5))	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
Naciones Unidas	<p><i>Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos</i> (julio de 2001)</p>	<p><i>"Reconociendo que el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (...) socava el respeto por el derecho internacional humanitario e impide la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos armados (...)"</i> (Preámbulo, párrafo 5)</p> <p><i>"Nosotros (...) nos comprometemos (...) a evaluar las solicitudes de autorizaciones de exportación conforme a reglamentos nacionales estrictos y procedimientos que abarquen las armas pequeñas y ligeras y sean consistentes con las responsabilidades actuales de los Estados según el derecho internacional aplicable, teniendo en especial consideración el riesgo de desvío de estas armas hacia el mercado ilegal".</i> (Sección II, párrafo 11)</p>	<p><i>"Nosotros (...) nos comprometemos (...) a desarrollar y poner en práctica, incluso en situaciones de conflicto y post-conflicto, programas de concienciación pública y fomento de la confianza sobre los problemas y las consecuencias del comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (...)"</i>. (Sección II, párrafo 20)</p> <p><i>"Nosotros (...) nos comprometemos (...) a promover el diálogo y una cultura de paz impulsando, cuando sea posible, programas de educación y concienciación pública sobre los problemas del comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, involucrando a todos los sectores de la sociedad".</i> (Sección II, párrafo. 41)</p>
REGIONAL			
Unión Europea	<p><i>Código de Conducta de la Unión Europea sobre transferencias de armas</i> (mayo de 1998)</p>	<p><i>"Los Estados miembros tendrán en cuenta entre otros aspectos el registro del país comprador en lo que respecta a (...) su cumplimiento de los compromisos internacionales, en particular sobre la no utilización de la fuerza, incluso conforme al derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados internacionales y no internacionales".</i> (Criterio Seis (b))</p>	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
Unión Europea	<i>Acción conjunta de la Unión Europea sobre armas pequeñas</i> (junio de 2002)	<p>"Los esfuerzos de la Unión Europea deberán dirigirse a crear un consenso (...) para la realización de los siguientes principios y medidas para reducir las acumulaciones existentes de armas pequeñas y su munición: (...) la promoción de medidas de fomento de la confianza (...) dichas medidas incluirán (...) el respeto por los derechos humanos y el derecho humanitario (...)" (Artículo 4(b))</p> <p>"La Unión deberá proporcionar asistencia financiera y técnica a los programas y proyectos que hagan una contribución directa e identificable a los principios y medidas mencionados en el Título I (...) Al suministrar dicha asistencia, la Unión deberá tener especialmente en cuenta (...) su cumplimiento del derecho internacional humanitario y la protección del imperio de la ley (...)" (Artículo 6 (1, 2))</p>	<p>"La Unión Europea deberá intentar crear un consenso (...) para (...) el compromiso de desafiar e invertir "culturas de violencia", mejorando la participación pública a través de programas de educación y concienciación." (Artículo 3 (g))</p>
Unión Europea	<i>Resolución del Parlamento Europeo sobre armas pequeñas</i> (noviembre de 2001)	<p>"Observando con satisfacción el compromiso contenido en el Programa de Acción para que todos los estados evalúen las solicitudes de autorizaciones de exportación conforme a estrictos reglamentos y procedimientos nacionales (...) en consonancia con las responsabilidades actuales de los estados según el derecho humanitario aplicable; dando la bienvenida al compromiso para reforzar las normas o medidas acordadas a escala mundial, regional o nacional". (D)</p> <p>"Invita a los estados miembros a alinear todos los sistemas nacionales y regionales de control de la exportación de armamento con las responsabilidades que tienen los estados conforme al derecho internacional, y a tomar medidas para la negociación de un instrumento legalmente vinculante que estipule normas y procedimientos para la transferencia internacional de armamento, basándose en las responsabilidades existentes según el derecho internacional". (6)</p>	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
Estados de Latinoamérica y el Caribe	<i>Declaración de Brasilia (sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras)</i> (noviembre de 2000)	"Los estados de Latinoamérica y el Caribe comparten un firme compromiso con las normas básicas del derecho internacional (...)". (4)	
Organización del Tratado del Atlántico Norte	<i>Resolución de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN sobre el control de las armas pequeñas</i> (noviembre de 2000)	"Insta a los gobiernos y parlamentos miembros (...) a armonizar las iniciativas nacionales mediante una mayor aceptación y aplicación de directrices y códigos de conducta – como el Código de Conducta de la UE–, la aplicación efectiva de los embargos armamentísticos y una evaluación mejorada de los registros de los estados receptores en lo que respecta al cumplimiento del derecho internacional humanitario y el control de las existencias y los flujos de armas pequeñas". (8, d)	
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	<i>Manual de mejores prácticas sobre armas pequeñas y ligeras</i> (noviembre de 2003)	"(...) Deberían tenerse en cuenta los siguientes criterios de exportación al considerar una solicitud de licencia para una exportación de armas pequeñas o ligeras. Deberían aplicarse los mismos criterios, cuando sea posible, al otorgar licencias para el tránsito de armas pequeñas y ligeras. (iii) (...) el respeto por el derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado ". (Sección III, pág. 5) "La emisión de licencias debería evitarse cuando se considere que existe un claro riesgo de que las armas pequeñas, las armas ligeras o la tecnología asociada pudiera: (...) amenazar el cumplimiento del derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado ". (Sección III, pág. 6)	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
<p>Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa</p>	<p>OSCE: <i>Documento sobre armas pequeñas y ligeras</i> (noviembre de 2000)</p>	<p><i>"Cada estado participante, al evaluar las exportaciones propuestas de armas pequeñas, tendrá en cuenta (...) el historial de cumplimiento del país receptor en lo que respecta a sus obligaciones y compromisos internacionales, en particular sobre la no utilización de la fuerza (...) y el historial de respeto del derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado".</i> (Sección (III), (A) 2 (a) (iii))</p> <p><i>"Cada estado participante evitará la emisión de licencias para exportaciones cuando considere que hay un riesgo claro de que las armas pequeñas en cuestión pudieran (...) prolongar o agravar un conflicto armado ya existente, teniendo en cuenta el requisito legítimo de la autodefensa, o amenazar el cumplimiento del derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado".</i> (Sección (III), (A) 2 (b) (v))</p> <p><i>"Además, cada estado participante (...) garantizará que estos principios se reflejan, cuando sea necesario, en su legislación nacional y/o sus documentos de política nacional que rijan la exportación de armas convencionales y tecnología relacionada".</i> (Sección (III), (A) 4 (i))</p>	<p><i>"Los estados participantes considerarán el patrocinio a escala nacional de programas de educación pública y concienciación que resalten los aspectos negativos de las armas pequeñas".</i> (Sección V (D) 5)</p>
<p>Organización de la Unidad Africana</p>	<p><i>Declaración de Bamako relativa a una posición africana común sobre la proliferación, la circulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras</i> (diciembre de 2000)</p>	<p><i>"Reconocemos que [el problema de la proliferación, la circulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras] (...) supone una amenaza para el derecho humanitario internacional".</i> (V, 1, i)</p> <p><i>"Es esencial afrontar el problema de la proliferación, la circulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras (...) mediante (...) el respeto al derecho internacional humanitario".</i> (V, 2, ix)</p>	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
Comunidad del África Meridional para el Desarrollo	<i>Declaración sobre las armas de fuego, las municiones y otros materiales relacionados en la región de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo</i> (marzo de 2001)	<p>"Nuestros gobiernos, entre otros, procederán a revisar la legislación nacional al objeto de (...) regular y controlar la (...) exportación (...) de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados".</p> <p>"Nos comprometemos a desarrollar y adoptar un instrumento legal en forma de Protocolo regional sobre el control de las armas de fuego, las municiones y otros materiales relacionados".</p>	"Nuestros gobiernos, entre otros, procederán a revisar la legislación nacional al objeto de (...) promover programas nacionales y regionales de educación pública y concienciación sobre el control de la proliferación de armas de fuego".
NACIONAL			
Alemania	<i>Principios políticos para la exportación de armas de guerra y otros equipos militares</i> (enero de 2000)	<p>El gobierno de Alemania tendrá en cuenta "la conducta del estado receptor en cuanto a (...) cumplimiento de las obligaciones internacionales (...) incluidas las obligaciones según el derecho humanitario en conflictos armados internacionales y no internacionales".</p> <p>(III, 7)</p>	
Reino Unido	<i>Proyecto de ley sobre el control de las exportaciones</i> (julio de 2002)	<p>El Secretario de Estado puede imponer controles a la exportación cuando exista un riesgo de que la exportación de los bienes o la tecnología en cuestión pudiera usarse para llevar a cabo o facilitar la realización de "actos que contravengan el derecho internacional del conflicto armado".</p> <p>(Programa, 4, (5), D, (b))</p>	

ORGANIZACIÓN / PAÍS	DOCUMENTO	REFERENCIAS DE DHI / ESTÁNDARES DE EXPORTACIÓN	EDUCACIÓN PÚBLICA
OTROS			
Acuerdo de Wassenaar	<p><i>Directrices de mejores prácticas para las exportaciones de armas pequeñas y ligeras (SALW)</i> (diciembre de 2002)</p>	<p><i>"Cada estado participante tendrá en cuenta, al considerar las exportaciones propuestas de armas pequeñas o ligeras, (...) el historial de respeto del derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado".</i> (1, (c))</p> <p><i>"Cada estado participante evitará la emisión de licencias para exportaciones de armas pequeñas o ligeras cuando considere que hay un riesgo claro de que las armas pequeñas en cuestión pudieran (...) amenazar el cumplimiento del derecho internacional que rige la conducta del conflicto armado".</i> (2, (e))</p> <p><i>"Además, cada estado participante (...) garantizará que estos principios se reflejan, cuando sea necesario, en su legislación nacional y/o sus documentos de política nacional que rijan la exportación de armas convencionales y tecnología relacionada".</i> (3, (a))</p>	

Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja, actualizado en mayo de 2004