



Consejo de Seguridad

Distr. general
5 de abril de 2011
Español
Original: inglés

Armas pequeñas

Informe del Secretario General

Resumen

En su informe de 2008 sobre las armas pequeñas (S/2008/258), el Secretario General ofreció un panorama general de los efectos negativos que las armas pequeñas ilícitas tienen en la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo social y económico, especialmente en zonas de conflicto. En el informe se indicó que no se podía hacer frente al problema de las armas pequeñas solo con medidas de control de armas y que dichas medidas tenían que formar parte de un conjunto más amplio de soluciones en materia de políticas en las que convergían la seguridad, la delincuencia, los derechos humanos, la salud y el desarrollo.

El presente informe se basa en el anterior y en él se facilita al Consejo de Seguridad información actualizada sobre una serie de temas a los que debe prestar particular atención, entre ellos el comercio y la intermediación; el marcado, registro y rastreo de armas; la gestión de arsenales; la violencia armada, y el uso y uso indebido de las armas pequeñas. Se presta especial atención al comercio de municiones, los problemas relacionados con su almacenamiento, y la importancia de rastrear municiones halladas en escenarios de conflicto.

Al examinar los problemas relativos a la circulación incontrolada de armas pequeñas, sigue siendo esencial centrarse en enfoques de política integrados. La naturaleza cambiante de la violencia armada, incluso cuando las Naciones Unidas han trabajado activamente en operaciones de paz y tareas de reconstrucción después de un conflicto o de asistencia al desarrollo, ha desdibujado la línea divisoria entre los conflictos armados y la delincuencia, y entre la violencia por motivos políticos y la violencia por motivos económicos. Es preciso que el control de las armas pequeñas y la reducción de la violencia armada sean objetivos prioritarios a la hora de planificar las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y la asistencia para el desarrollo. En tales contextos, es vital que las medidas tradicionales de control de armas se integren en intervenciones dirigidas a reducir la demanda de armas y mejorar la capacidad de los proveedores de seguridad y las autoridades de reforzar la seguridad a nivel comunitario, gestionar conflictos y reducir la violencia.



I. Introducción

1. En una declaración de la Presidencia de fecha 29 de junio de 2007 (S/PRST/2007/24) el Consejo de Seguridad subrayó la necesidad de ocuparse de la cuestión de las armas pequeñas y solicitó que le presentara una vez cada dos años a partir de 2008, un informe al respecto que contuviera mi análisis y mis observaciones y recomendaciones, así como mis observaciones sobre la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. El primer informe (S/2008/258) fue presentado al Consejo de Seguridad el 17 de abril de 2008. Este es el segundo informe presentado en respuesta a la solicitud del Consejo.

II. La cuestión de las armas pequeñas

2. Desde mi informe anterior, se han producido algunas novedades en la esfera de las armas pequeñas que requieren una atención particular por parte del Consejo. El presente informe se centra en temas como el comercio y la intermediación, el mercado, registro y rastreo de armas, la gestión de arsenales, la violencia armada y el uso indebido de las armas pequeñas.

3. Atendiendo a la solicitud del Consejo, el presente informe concluye con observaciones sobre la ejecución del Programa de Acción.

Comercio e intermediación

4. El valor del comercio mundial autorizado de armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones se estima en más de 7.000 millones de dólares anuales. No es posible determinar con exactitud el valor del comercio no documentado, pero puede alcanzar también los miles de millones¹. No obstante, los ingresos totales por transacciones son sólo una parte de la historia; los países a menudo venden armas viejas y excedentes de armas a un precio muy inferior a su valor real o simplemente las regalan.

5. En las últimas décadas, el comercio de armas, que solía basarse principalmente en el contacto directo entre funcionarios públicos o agentes, ha pasado a depender en todas partes de la intervención de intermediarios privados, que operan en un entorno muy globalizado, a menudo desde múltiples puntos. Los comerciantes, agentes, corredores, expedidores y financistas actuales suelen combinar sus actividades, lo cual hace que sea difícil distinguir claramente el comercio de armas pequeñas de la intermediación y actividades conexas (véase A/62/163). Al parecer, muchos países no han promulgado leyes o reglamentos específicos sobre la intermediación en sus sistemas de control de la exportación de armas, y en muchos casos no está claro si tales actividades están reguladas por otras leyes².

6. El comercio de armas pequeñas no está bien regulado y puede considerarse el menos transparente de todos los sistemas de armas. En muchos países, debido a la falta de regulación y control, es muy fácil que las armas pequeñas caigan en manos de personas que las utilizan para cometer violaciones del derecho internacional

¹ Véase, *Small Arms Survey 2011* (de próxima publicación).

² *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons: Scope and Implications* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta G.V.E.06.0.17).

humanitario o de las normas de derechos humanos, o que las desvían del mercado legal al mercado ilícito mediante robo, sustracción, corrupción o hurto. El comercio ilícito de armas pequeñas y sus municiones tiene en todas partes efectos destructivos: grupos violentos que aterrorizan vecindarios; rebeldes que atacan a los civiles o a los efectivos de mantenimiento de la paz; barones de la droga que matan indiscriminadamente a los agentes del orden o a cualquier otra persona que interfiera en su negocio ilegal; y salteadores que secuestran convoyes de ayuda humanitaria. Las armas pequeñas no controladas constituyen un problema persistente en todos los continentes.

7. Las Naciones Unidas tienen que hacer frente a controles laxos sobre el comercio de armas pequeñas en muchas partes del mundo. En cualquiera de sus múltiples actividades (promoción del desarrollo sostenible, protección de los derechos humanos, mantenimiento de la paz, entrega de ayuda alimentaria, mejoramiento de la salud pública, promoción de la igualdad entre los géneros, construcción de ciudades más seguras, protección de personas desplazadas por la fuerza o lucha contra la delincuencia y el terrorismo), la Organización se enfrenta a situaciones de violencia armada, conflicto y disturbios civiles que acarrear violaciones del derecho internacional, casos de abuso de los derechos del niño, víctimas civiles, crisis humanitarias y pérdida de oportunidades sociales y económicas.

Comercio de municiones

8. Muchos Estados adquieran municiones para armas pequeñas y armas ligeras en el mercado interno. En todo el mundo se fabrican cartuchos, como es el caso de al menos 11 países de África. Sin embargo, el comercio internacional de municiones sigue siendo considerable y el valor medio anual de las transferencias internacionales autorizadas de municiones de armas pequeñas y armas ligeras se estima por lo bajo en 4.300 millones de dólares³.

9. El suministro de municiones en zonas de conflicto sigue a menudo pautas distintas de las del suministro de armas. Las armas pequeñas, que en muchos casos se reciclan entre conflicto y conflicto, tienen por lo general una vida útil de varias décadas; sin embargo, su valor depende de un suministro ininterrumpido de municiones.

10. La magnitud de la destrucción provocada por las corrientes incontroladas de municiones es cada vez más evidente. Los grupos de expertos encargados de supervisar los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad han indicado que la popularidad de ciertos tipos de armas entre los grupos armados está en correlación con la disponibilidad de sus municiones (véase S/2010/91). Por otra parte, en algunos informes se ha demostrado que en algunos casos, la falta de municiones llevó a los combatientes a tratar de resolver sus controversias por medios pacíficos³. Prevenir el reabastecimiento de municiones en situaciones de alto riesgo para la población civil debe ser una prioridad.

11. El Consejo de Seguridad ha adoptado siempre un enfoque inclusivo en la cuestión de las armas y las municiones y ha incluido la cuestión de las municiones en sus debates sobre las transferencias de armas, los embargos de armas, el desarme,

³ Véase *Small Arms Survey 2010: gangs, groups and guns* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010).

la desmovilización y la reintegración, los niños soldados, la lucha contra el terrorismo y la protección de los civiles en los conflictos armados⁴. Las armas y las municiones también se examinan conjuntamente en otros contextos, como las drogas y la delincuencia, la consolidación de la paz, las mujeres, la paz y la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, las actividades relativas a las minas, el transporte aéreo, la seguridad marítima y los controles fronterizos. Es importante destacar que la mayoría de los países no hacen distinción entre la legislación relativa a la exportación de armas y la relativa a la exportación de municiones. En suma, debido a sus peculiares características, el comercio de municiones debería ser un componente clave de cualquier debate sobre la regulación del comercio mundial de armas.

Marcado y rastreo

12. La mayoría de las armas llevan marcas distintivas que las identifican y permiten rastrear su trayectoria desde la producción hasta el último propietario legal. Mediante el Protocolo de las Naciones Unidas sobre las armas de fuego y el Instrumento internacional de localización⁵, los países han contraído varios compromisos sobre el marcado y rastreo de armas pequeñas. Las armas que llevan marcas distintivas son pruebas concretas de posibles violaciones de embargos de armas o de desviación. La cuestión de cómo llegan las armas a entornos de conflicto o posteriores a un conflicto debe ser de interés constante para aquellos que deseen elaborar medidas eficaces contra las corrientes ilegales y la circulación incontrolada de armas.

13. Los grupos de expertos encargados de supervisar los embargos de armas comprueban los números de serie de armas recuperadas con las autoridades del país de fabricación, quienes prohíben que se adjudiquen nuevos contratos a los intermediarios responsables de la desviación del cargamento (véase, por ejemplo, S/2003/937). Ello demuestra que el rastreo de armas puede contribuir de manera efectiva a combatir el comercio ilícito de armas pequeñas. Sin embargo, en muchos casos no es posible rastrear las armas porque los funcionarios no están familiarizados con las marcas, porque no se puede identificar con precisión un tipo o modelo de arma o porque no existen registros adecuados. A veces, los números de serie de armas presentadas por un grupo armado para su inspección han sido borrados mediante raspado, lo cual indica que el grupo armado o el proveedor de las armas no deseaba que fueran objeto de rastreo (véase S/2009/521). El rastreo de armas en situaciones de conflicto es poco frecuente y suele limitarse a las actividades de grupos de expertos encargados de supervisar los embargos de armas de las Naciones Unidas y a determinadas organizaciones de investigación⁶. Sin embargo, el rastreo puede ser crucial a la hora de detectar sustracciones de armas en

⁴ Véanse los informes sobre la República Democrática del Congo (S/2010/596), la República Popular Democrática de Corea (S/2010/571), Somalia (S/2010/91) y Côte d'Ivoire (S/2010/179). Véanse también los informes sobre Guinea-Bissau (S/2010/550), el Líbano (S/2010/538), la protección de los civiles en los conflictos armados (S/2010/579) y los niños y el conflicto armado en el Chad (S/2011/64).

⁵ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas.

⁶ Véase Survey, *Small Arms Survey 2009: shadows of war* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

los cuerpos de seguridad de un Estado revelar aspectos en que debe mejorarse la seguridad de las armas y las municiones.

14. También han sido objeto de desviación las armas de propiedad de las misiones de mantenimiento de la paz. Un rastreo eficaz, basado en sólidos sistemas de registro, puede ayudar a identificar armas desviadas de las fuerzas de mantenimiento de la paz y poner de manifiesto posibles deficiencias en sus prácticas de gestión de armas.

15. Los programas de recogida de armas después de un conflicto deben registrar las armas con suficiente detalle para permitir su rastreo efectivo cuando se sospeche desviación. El propósito de registrar las armas recogidas es asegurar la contabilidad y la rendición de cuentas respecto de dichas armas, así como su debida eliminación, preferiblemente mediante su destrucción. Si la información se registra con exactitud, puede ser utilizada para identificar transferencias ilícitas a las partes en un conflicto; para producir un perfil de referencia de los tipos de armas presentes en la zona, lo cual facilita la identificación de todo cargamento posterior; para verificar la destrucción de las armas recogidas en iniciativas de reducción de armas; para vigilar posibles pérdidas de armas y municiones de las fuerzas de mantenimiento de la paz; y para facilitar la recuperación de armas perdidas o robadas.

16. Entre 1998 y 2008, las Naciones Unidas y entidades asociadas recogieron más de 300.000 armas y mantuvieron registros de la mayor parte de ellas⁶. Estos registros pueden ayudar a conocer mejor el comercio ilícito de armas y facilitar el seguimiento de los progresos realizados por los países que se recuperan de un conflicto y la eficacia de las iniciativas de reducción de armas.

17. De conformidad con las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de la Organización, el mantenimiento de registros de armas se ha convertido en parte oficial de los programas de desarme, desmovilización y reintegración cuyo componente de desarme es responsabilidad de las Naciones Unidas⁷. Las Normas exigen que se documente la información básica necesaria para identificar y rastrear cada arma. Sin embargo, muchos sistemas de registro de armas no incluyen los principales elementos, a saber: la marca, el modelo, el calibre, el número de serie y el país de fabricación.

18. Los sistemas de registro deben concebirse de manera que se garantice que el personal conoce los tipos de información que es preciso registrar. A tal fin, es suficiente un período de formación corto en compilación de registros de las armas recogidas. Las normas internacionales de control de las armas pequeñas, actualmente en preparación por las Naciones Unidas, incluyen orientaciones prácticas sobre la recogida de armas, así como sobre su marcado, registro y rastreo⁸. Las normas internacionales de control de las armas pequeñas serán totalmente compatibles con las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración.

19. Por último, los registros de recogida de armas constituyen pruebas valiosas; pero solo serán útiles si los analiza un experto para confirmar su exactitud e identificar tendencias significativas en la distribución de armas. La reconfiguración de sistemas, la formación básica y el análisis de expertos pueden ser por tanto los

⁷ Véase www.unndr.org/iddrs.

⁸ Véase www.un-casa-isacs.org.

tres pilares de las iniciativas mejoradas de mantenimiento de registros y rastreo de armas en las que participen las Naciones Unidas.

20. La confianza de las poblaciones locales en los procesos de recogida de armas sigue siendo indispensable para el éxito de los mismos. Las tareas de identificación y rastreo de las armas entregadas deben reforzar siempre esa confianza.

Rastreo de municiones

21. Puesto que las municiones no llevan normalmente marcas distintivas, los cartuchos son más difíciles de rastrear que las armas pequeñas. Es muy frecuente que las municiones para armas pequeñas lleven un sello con un código de fábrica y año de producción. El número de serie del lote o conjunto que puede contener miles de cartuchos, va marcado normalmente en el embalaje del lote. Aun cuando se dispone del número de serie porque se ha localizado el embalaje, puede ser difícil determinar un punto de desviación. Es posible que municiones del mismo lote con marcas idénticas lleguen a manos de múltiples clientes, lo que dificulta la determinación de un punto único de desviación.

22. El seguimiento de las corrientes de municiones de tipo militar utilizadas generalmente en los conflictos armados ofrece mayores posibilidades que el seguimiento de las municiones de armas cortas y pistolas a la hora de determinar fuentes, pautas de tráfico y puntos de desviación. Esto se debe a que las cadenas de producción y suministro en los mercados militares son claramente diferentes de las de los mercados civiles. Si se encuentran grandes cantidades de municiones, es posible determinar, mediante un proceso de eliminación, las fuentes probables de la desviación⁹.

23. Las municiones marcadas con el año de producción siguen siendo un elemento fundamental para vigilar la aplicación de los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad. Los grupos de expertos encargados de supervisar los embargos se basan en municiones recuperadas para determinar si fueron trasladadas a destinos o agentes sujetos a embargo con posterioridad a la imposición del embargo.

24. El personal de las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos de vigilancia de embargos necesita más capacitación en los procedimientos para registrar correctamente la información de municiones recuperadas. Dicha capacitación podría impartirse al personal de las misiones que tiene más probabilidades de encontrar municiones, como los miembros de una dependencia de vigilancia de un embargo, los observadores militares y el personal de policía. Al igual que en el caso de los registros de las marcas de armas, la información recogida podría ponerse a disposición de los grupos de vigilancia de embargos de armas. En ese contexto, acojo con satisfacción los esfuerzos del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Côte d'Ivoire, que ha prestado asistencia a la dependencia de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) encargada de vigilar el embargo en sus esfuerzos por mejorar la capacidad técnica de los observadores militares y los efectivos de policía de la Operación encargados de inspeccionar instalaciones militares (véase S/2009/521).

⁹ En James Bevan, ed., *Conventional Ammunition in Surplus: A Reference Guide* (Small Arms Survey, Suiza, 2008).

25. Además, la labor de los grupos de expertos encargados de supervisar los embargos de armas se vería facilitada si los Estados Miembros proporcionaran información sobre las marcas que los productores aplican a las municiones de armas pequeñas y armas ligeras en sus respectivas jurisdicciones, y sobre las marcas de municiones recuperadas en casos de uso ilícito.

26. La recogida sistemática, el registro adecuado y la publicación de información relativa a las marcas de municiones ilícitas de armas pequeñas y armas ligeras que han sido recuperadas aumentaría la transparencia y la rendición de cuentas en el comercio de armas y municiones y contribuiría de manera significativa a limitar el alcance del comercio ilícito.

Arsenales

27. Como indiqué en mi informe anterior, la gestión y el control de arsenales se ha convertido en uno de los problemas más graves relacionados con las armas pequeñas. Los almacenes de los gobiernos siguen siendo una fuente importante de armas pequeñas ilícitas en circulación. En gran medida, esta es una cuestión que atañe a la gestión de excedentes. De los 200 millones de armas de fuego modernas almacenadas en los arsenales militares de las fuerzas armadas de los Estados, al menos 76 millones pueden considerarse excedentes y, por ende, artículos cuya destrucción reviste carácter prioritario¹⁰.

28. En situaciones posteriores a un conflicto, la destrucción inmediata de las armas y municiones excedentes elimina una posible fuente de nueva inestabilidad y fomenta la confianza en momentos críticos. Más aún, para asegurar y mantener debidamente los arsenales se necesita financiación y capacidad de organización, que a menudo escasean en tales situaciones y desvían recursos de las actividades más urgentes de recuperación y desarrollo. La destrucción de excedentes de armas en público puede ser una medida eficaz de fomento de la confianza y la seguridad.

Existencias de municiones

29. La gestión y el control de las existencias de municiones convencionales sigue constituyendo un grave problema en dos vertientes. En la última década, las explosiones generalizadas y no provocadas relacionadas con existencias de municiones almacenadas o gestionadas en condiciones deficientes han afectado a más de 50 países, provocando un elevado número de víctimas, graves daños en infraestructuras y el medio ambiente, y trastornos en los medios de vida de comunidades enteras.

30. La falta de seguridad y vigilancia de las existencias de municiones a nivel nacional también parece ser la causa de una porción sustancial de la desviación global de municiones hacia mercados ilícitos. Una fuente de municiones fácilmente accesible puede ser un factor clave en la prolongación y la escalada de los conflictos armados, así como del terrorismo, la delincuencia y otras formas de violencia armada. Es importante destacar que son cada vez más frecuentes los casos de municiones convencionales obtenidas por desviación, en particular las de mayor calibre, que se utilizan para construir artefactos explosivos improvisados, como

¹⁰ Véase, *Small Arms Survey 2008: risk and resilience* (Cambridge, Cambridge University Press, 2008).

armas trampa, minas improvisadas, bombas plantadas junto a los caminos y proyectiles perforantes de blindaje.

31. La pérdida de municiones por parte de un soldado en muchos casos pasa inadvertida o puede explicarse sin dificultad a sus superiores, contrariamente a lo que ocurre con la pérdida de un arma de fuego. La pérdida de municiones puede dar lugar a corrientes de desviación considerables. Más preocupantes todavía son otras formas de desviación bien orquestadas con origen en rangos superiores de la cadena de mando, que pueden desembocar en grandes transferencias ilícitas de municiones. La corrupción, la negligencia, la falta de verificación del usuario final y la mala aplicación de los controles fronterizos contribuyen a que la desviación de existencias y las corrientes ilícitas de municiones sean un fenómeno habitual en muchas partes del mundo.

32. Los grupos de expertos encargados de supervisar los embargos de armas de las Naciones Unidas señalaron años atrás que la falta de sistemas básicos de rendición de cuentas era un factor a tener en cuenta en la desviación de municiones (véase S/2006/525). Recientemente, los comités, grupos de vigilancia y grupos de expertos del Consejo de Seguridad han subrayado en varios informes la grave proliferación de municiones en violación de los embargos de armas impuestos por el Consejo (véanse S/2010/596, S/2010/571, S/2010/179, S/2010/91 y S/2009/689). En un caso, el Consejo de Seguridad recomendó que la seguridad de las existencias de armas y municiones, su buena gestión y la rendición de cuentas al respecto se promovieran “como prioridad urgente” (véase la resolución 1952 (2010) del Consejo).

33. La buena gestión y la seguridad de las existencias deben ser prioritarias en cualquier misión de mantenimiento de la paz. Las municiones decomisadas en programas de desarme, desmovilización y reintegración requieren un manejo y una gestión especializados. La mala gestión de existencias de municiones convencionales en peligro de explosión pone en peligro al personal de mantenimiento de la paz y a otros; otro peligro es la posible desviación de dichas municiones para su empleo en nuevas hostilidades¹¹.

34. Mejorar la gestión de las existencias de municiones convencionales en todas sus etapas requiere medidas a nivel nacional, regional y mundial. Por su parte, las Naciones Unidas están poniendo a punto las directrices técnicas internacionales sobre municiones, de las cuales podrán hacer uso los Estados Miembros de forma voluntaria¹². Aliento a los Estados Miembros y a las entidades de las Naciones Unidas a que hagan uso de dichas directrices, que deberían estar disponibles, según lo previsto, a finales de 2011, a fin de crear mayor capacidad en materia de gestión de existencias.

Embargos de armas

35. El Consejo de Seguridad impone sanciones obligatorias, como las sanciones económicas y comerciales, la prohibición de viajar, las restricciones financieras o diplomáticas y los embargos de armas, para ejercer presión sobre un Estado o

¹¹ Véase la norma 4.10 de las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración.

¹² De conformidad con la recomendación contenida en el informe de 2008 del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido de conformidad con la resolución 61/72 de la Asamblea General para examinar la adopción de medidas adicionales para intensificar la cooperación en relación con la cuestión del exceso de existencias de municiones convencionales (véase A/63/182).

entidad y hacer cumplir los objetivos fijados por el Consejo sin recurrir al uso de la fuerza. En los embargos de armas, se suele prohibir a los Estados Miembros la venta o el suministro de armas y material conexo, incluidas municiones, a Estados o entidades designados. En la actualidad, están en vigor diez embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad y supervisados por los comités de sanciones, con tareas adicionales de vigilancia a cargo de grupos de expertos establecidos por el Consejo de Seguridad y nombrados por el Secretario General.

36. En mi informe anterior señalé que los grupos de vigilancia de sanciones o grupos de expertos establecidos por el Consejo de Seguridad a menudo afrontaban dificultades prácticas, como la falta de capacidad para procesar electrónicamente y analizar sus resultados, y para relacionar estos resultados con los datos reunidos por grupos de vigilancia de otros comités de sanciones. Me complace observar que desde esa fecha la Secretaría ha introducido un sistema electrónico de gestión de datos que reúne tanto los metadatos como la documentación sobre fuentes recogidos por los diversos grupos de vigilancia, lo cual ha servido para mejorar la memoria institucional de dichos grupos y facilitar el análisis entre los grupos y los regímenes de sanciones. Otro hecho positivo es el Acuerdo de Cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) en relación con los comités de sanciones del Consejo de Seguridad, que complementa el firmado en octubre de 2009, y en el que se prevé un mayor intercambio de información, especialmente en lo que respecta a la documentación reunida por los grupos de vigilancia, que puede ser de utilidad para las autoridades investigadoras de los Estados Miembros. Para reforzar estas tendencias, el Consejo de Seguridad tal vez desee alentar una mayor cooperación práctica entre los grupos de vigilancia de sanciones competentes del Consejo, las misiones de paz y los Estados Miembros y sus autoridades investigadoras, sin olvidar las organizaciones regionales e internacionales pertinentes.

Embargos de armas y mantenimiento de la paz

37. Cuatro misiones de mantenimiento de la paz, a saber, la ONUCI, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), han recibido del Consejo de Seguridad el mandato de prestar asistencia en tareas de vigilancia del cumplimiento de los embargos de armas o de las disposiciones en materia de armas contenidas en los acuerdos de paz. Además, la MONUSCO y la ONUCI tienen el mandato de recoger o confiscar armas y material conexo que contravenga el régimen de sanciones, y proceder a su eliminación por medios apropiados.

38. En Liberia, la UNMIL vigila el tráfico de drogas y armas ligeras, y realiza inspecciones de las armas y municiones introducidas en el país de conformidad con las exenciones concedidas por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1521 (2003) relativa a Liberia. La UNMIL también informa periódicamente al Comité del resultado de sus inspecciones de suministros de equipo llevadas a cabo por la Misión en el punto de ingreso y comparte esa información con el Grupo de Expertos sobre Liberia.

39. Al tiempo que tomó nota de los progresos realizados por la UNMIL a la hora de ejecutar sus mandatos en materia de armas pequeñas, el Grupo de Expertos

recomendó la creación de una base de datos de la policía de las Naciones Unidas que recogiera las solicitudes de exención del embargo de armas concedidas por el Comité, así como una base de datos informatizada respecto de las armas y municiones encontradas por la UNMIL, con miras a calcular mejor el origen y el alcance del apoyo militar externo que alimentó la guerra civil de Liberia (véase S/2009/640).

40. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO mantiene una base de datos sobre armas pequeñas y ligeras recogidas de los grupos armados, aunque el Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo ha señalado que necesita mejorar su introducción de datos para que la información sea útil a los efectos del rastreo. El Grupo recomendó que el mandato de la Misión se ampliara para incluir el mantenimiento de una base de datos con los números de serie y la ubicación de todas las armas pequeñas propiedad del Estado, y que la Misión creara una base de datos con toda la información disponible sobre las armas y municiones bajo su custodia. También recomendó la inspección de los depósitos de armas o municiones de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo por si hubiera artículos y equipo peligrosos, como minas terrestres y municiones de racimo, así como el mejoramiento de la capacidad de inspección de la Misión en relación con su mandato sobre el cumplimiento del embargo de armas (véase S/2009/603).

41. La ONUCI es la única misión de mantenimiento de la paz con una dependencia integrada de vigilancia del embargo, que combina recursos especializados de carácter civil, policial y militar. La dependencia de vigilancia del embargo presta apoyo administrativo y sustantivo al Grupo de Expertos sobre Côte d'Ivoire y facilita las reuniones entre el Grupo y oficiales de Côte d'Ivoire.

42. El Grupo de Expertos recomendó que la ONUCI creara una base de datos sobre las armas destruidas y sobre las armas importadas conforme a las exenciones previstas en las condiciones del embargo de armas.

43. El Grupo de Expertos sobre el Sudán señaló que la UNAMID no tenía un sistema interno para registrar las armas y material militar introducidos en Darfur en virtud de la exención prevista por el embargo de armas, que sería esencial para identificar pérdidas o sustracciones de armas de los arsenales. Aunque no se ha establecido hasta la fecha un programa oficial de desarme, desmovilización y reintegración para Darfur, el Grupo recomendó que la UNAMID creara un registro de armas interno, al que tendrían acceso el Grupo y el personal de la UNAMID encargado de vigilar el embargo de armas, a fin de responder de manera efectiva a los casos de pérdida o desviación.

44. En mi informe anterior al Consejo, una de las recomendaciones sobre el embargo de armas era la de aumentar la cooperación entre los grupos de expertos y las misiones de mantenimiento de la paz. Aunque el papel, las responsabilidades y los objetivos de los grupos de expertos y las operaciones de mantenimiento de la paz son diferentes, sigue siendo fundamental mejorar el intercambio de información, la cooperación y la sinergia entre ellos.

La violencia armada

45. A menudo es difícil distinguir entre la violencia política en gran escala y el comportamiento depredador organizado de grupos que actúan en el mismo entorno y

cuya conducta con frecuencia es facilitada por las élites que los patrocinan y por la ausencia de un control estatal básico y la inexistencia del estado de derecho. Somalia es uno de los ejemplos más deplorables, pero se observan pautas similares desde Haití hasta el Afganistán, la República Democrática del Congo y el Sudán. La participación en un grupo armado, haya o no motivos políticos, ofrece a los hombres jóvenes medios de subsistencia y una aparente legitimidad que no pueden darles las autoridades públicas ni el sector privado formal.

46. Se necesitan con urgencia más enfoques de base empírica para hacer frente a las causas y las consecuencias de la violencia armada. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración y las medidas de control de las armas pequeñas a menudo tropiezan con dificultades para reprimir la violencia delictiva que con frecuencia reemplaza a la violencia política en el período posterior a un conflicto¹³. En esas circunstancias, las medidas de recogida de armas y las actividades conexas deben ir complementadas con programas de desarrollo encaminados a prevenir y reducir la violencia armada, así como con otras medidas para proteger mejor a la población civil.

47. Sigo manifestando mi apoyo a la Declaración de Ginebra de 2006 sobre la violencia armada y el desarrollo¹⁴, en particular porque los Estados que la refrendaron se comprometieron a establecer un vínculo entre el control de las armas pequeñas, la reducción de la violencia armada, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. La Declaración, abierta a todos los Estados Miembros, tiene por objeto promover reducciones mensurables de la violencia armada en todo el mundo, así como mejoras tangibles de la seguridad humana para el año 2015. He indicado que la adopción de metas mensurables sobre la reducción de la violencia armada para 2015 hará posible integrar cuestiones relativas a la seguridad en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

48. Desde entonces, la Asamblea General me ha solicitado que presente informes sobre la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada (véase A/64/228). El concepto de violencia armada, como se expone en el presente informe, también guarda relación con la labor del Consejo de Seguridad, dado que abarca todas las formas de violencia criminal e interpersonal (incluida la violencia de género) en los conflictos y en las situaciones posteriores a un conflicto.

49. La prevención y la reducción de la violencia armada es una meta que se puede alcanzar y así se está demostrando en comunidades, ciudades y Estados de todo el mundo. Para que sean eficaces, las medidas de prevención y reducción deben tener en cuenta algunas características fundamentales. Con frecuencia, la violencia armada se concentra en ciertas zonas o en ciertos grupos sociales. Mientras que algunas partes de un país o una ciudad pueden funcionar con normalidad, otras pueden padecer niveles elevados y crónicos de violencia armada. Las regiones periféricas, marginales y abandonadas, como las zonas fronterizas y los barrios urbanos marginales suelen ser vulnerables al crecimiento de estructuras de poder extraoficiales y depredadoras que recurren a medios violentos para alcanzar sus fines. El enfoque de la seguridad comunitaria es muy útil puesto que, cuando se combina con trabajos de investigación y evaluación, permite que la asistencia se encamine a destinatarios bien definidos a nivel subnacional, donde la necesidad es

¹³ *International Peacekeeping*, vol. 16, núm. 1, 2009, pág. 137.

¹⁴ Véase www.genevadeclaration.org.

más acuciante. En este sentido, cabe destacar la nueva práctica seguida en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas consistente en la “reducción de la violencia comunitaria”¹⁵.

50. Las distintas formas de violencia pueden estar causalmente vinculadas entre sí y reforzarse mutuamente. La alta incidencia de casos de violencia de género, en especial la violencia sexual, que se observa en algunas zonas de conflicto demuestra que la violencia asociada con los conflictos armados no afecta únicamente a los combatientes sino que también se convierte en violencia contra los civiles. Las altas tasas de violencia delictiva en varias situaciones posteriores a conflictos también ponen de relieve cómo las consecuencias de los conflictos pueden crear impedimentos más permanentes al retorno sostenible de las personas desplazadas por el conflicto y al paso a una etapa de reconstrucción, paz, seguridad y cohesión social. Las diferentes formas de violencia exigen respuestas normativas y programáticas integradas que tengan específicamente en cuenta distintos factores de riesgo y de protección. Sin embargo, también es importante no tratar las diversas formas de violencia en forma aislada. Los enfoques fragmentarios que se centran en forma muy limitada en el conflicto o el delito pueden entorpecer la formulación de estrategias amplias para prevenir y reducir la violencia armada, así como el desarrollo de políticas internacionales, regionales y locales más coherentes.

51. La violencia armada es un problema de seguridad nacional e internacional y puede tener dimensiones regionales y transnacionales. Puede rebasar las fronteras territoriales y desencadenar desplazamientos de población en gran escala, como se ha visto en los enfrentamientos entre grupos pastoriles rivales o bandas de delincuentes que trafican armas entre países. Las organizaciones delictivas, los grupos de diáspora y las redes terroristas también pueden incidir directamente en la dinámica local de la violencia armada.

52. Las causas y consecuencias de la violencia armada tiene un importante componente de género. En todas las sociedades afectadas, los hombres jóvenes son quienes más frecuentemente participan en los ataques armados y son también sus víctimas directas más probables. El fenómeno está muy enraizado en normas socioculturales no equitativas y en desigualdades estructurales entre los géneros, y es motivo de particular preocupación en las sociedades con un alto porcentaje de personas jóvenes y una alta tasa de desempleo entre los jóvenes. El componente de género de la violencia armada debe tenerse en cuenta al formular medidas y programas de respuesta. Si no se toman en consideración los aspectos de la violencia armada relacionados con el género, incluidos los roles sociales masculinos que a menudo condicionan la violencia armada y la subordinación estructural de la mujer y la niña en la sociedad en general, es posible que no se preste la atención debida a algunas de las causas profundas de la violencia armada y a sus diversas repercusiones en las niñas, los niños, las mujeres y los hombres.

53. En sus resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008) y 1960 (2010), el Consejo de Seguridad subrayó que la violencia de género y especialmente la violencia sexual estaba muy extendida en muchas zonas de conflicto y que los agresores raramente comparecían ante la justicia. La victimización de las mujeres y los niños a través de la violencia de género, que incluye la violación, la violencia doméstica y la

¹⁵ “Second generation disarmament, demobilization and reintegration (DDR) practices in peace operations: a contribution to the New Horizon discussion on challenges and opportunities for UN Peacekeeping” (Naciones Unidas, 2010).

explotación sexual, es una consecuencia grave y a menudo no suficientemente documentada de la violencia armada. Los efectos de la violencia se dejan sentir con más fuerza a nivel familiar, donde los niños y las mujeres tienen que cuidar de las víctimas o convertirse de hecho en cabezas de familia. En situaciones en que tienen un acceso limitado a los medios de subsistencia, las mujeres y los niños luchan por mantener a sus familias y con frecuencia caen en una pobreza más profunda, que a veces llega a afectar a la generación siguiente.

54. Aunque los adolescentes y los hombres jóvenes son quizás las víctimas directas más visibles, los niños y las niñas de menor edad también son víctimas directas e indirectas de la violencia armada, incluidos los conflictos armados. Los niños en particular resultan afectados en una medida desproporcionada por las hostilidades, directamente como víctimas y también por su vinculación con fuerzas armadas y grupos armados. A ese respecto, me complace observar que el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1882 (2009) y sus miembros se ocuparon en una medida mayor de las infracciones graves cometidas en perjuicio de los niños. La adición de la “muerte y mutilación” de niños y de la “violencia sexual” entre los criterios para mencionar expresamente en mis informes al Consejo de Seguridad a determinadas partes en conflictos armados mejorará, según se prevé, el entorno de protección y reducirá el uso de armas pequeñas contra los niños. También se espera que tengan efectos positivos las disposiciones adoptadas por los comités de sanciones para incluir los ataques deliberados contra niños y mujeres en situaciones de conflicto armado como criterio para la imposición de sanciones selectivas (véase la resolución 1857 (2008) del Consejo).

55. En el Informe mundial sobre la violencia contra los niños¹⁶ se indicó que la violencia en la comunidad podía adquirir proporciones alarmantes cuando había una gran disponibilidad de armas. En el informe se recomendó que los Estados elaborasen una política de prevención amplia para reducir la demanda de armas y el acceso a ellas como medidas fundamentales para atenuar los factores ambientales que contribuyen a la violencia contra los niños en la comunidad.

Prevención y reducción de la violencia armada

56. Del mismo modo que no hay una causa única para la violencia armada, tampoco hay una solución única. En los programas de prevención y reducción de la violencia armada se debe tener en cuenta un amplio abanico de factores de riesgo y de resiliencia y contar con la participación de todos los interesados. Actualmente son las instituciones militares y policiales, los organismos públicos de salud y educación o las organizaciones de la sociedad civil centradas en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz, la justicia de transición y el desarrollo de la comunidad, las que generalmente se ocupan de contener y reducir la violencia armada. Sin embargo, los programas no siempre se basan en un diagnóstico sólido del problema o una reunión amplia de datos sobre lo que funciona y lo que no. La segunda conferencia ministerial de examen de la Declaración de Ginebra, que se celebrará en octubre de 2011, ofrecerá una oportunidad para desarrollar un enfoque más empírico de los programas de reducción de la violencia armada.

57. A fin de hacer frente a la violencia armada en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, las actividades de mantenimiento de la paz y de

¹⁶ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe mundial sobre la violencia contra los niños* (Ginebra, Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, 2006).

consolidación de la paz deben incluir la reducción de la violencia armada como objetivo prioritario, lo que ha de incluir ofrecer alternativas para los jóvenes que corren más riesgo de sumarse a bandas o milicias. En el sistema de las Naciones Unidas se ha estado trabajando para asegurar que los programas de reducción de la violencia armada y los de desarme, desmovilización y reintegración se coordinen más de cerca a fin de reducir el riesgo de que los excombatientes pongan en peligro procesos de paz frágiles, pero también con el fin de controlar mejor las armas disponibles en la sociedad.

58. Después de celebrar en 2010 un debate abierto sobre la consolidación de la paz después de los conflictos, el Consejo de Seguridad observó que el tráfico ilícito de armas podía constituir una amenaza transnacional (véase S/PV.6299), con repercusiones en el proceso de consolidación de la paz de los países que salen de un conflicto (véase S/PRST/2010/7). Es importante que las corrientes ilícitas de armas se califiquen como una amenaza inmediata al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz; igualmente importante que se formulen respuestas de política de gran alcance como se señaló en mi informe sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (véase S/2009/304). Entre esas respuestas figuran el despliegue eficaz de fuerzas de mantenimiento de la paz, el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes y de personas asociadas, el apoyo a la participación de la mujer en las instituciones e iniciativas de consolidación de la paz (véase S/2010/466) y la promoción del estado de derecho, incluida la reforma del sector de la seguridad. También es necesario elaborar medidas de control de armamentos a más largo plazo, alentar actividades de reconstrucción, promover la seguridad en la comunidad, crear un entorno propicio para la prestación de servicios por parte del gobierno, la actividad económica y oportunidades de empleo, e invertir en mecanismos descentralizados de solución de controversias que ayuden a prevenir la violencia armada.

59. Además, las instituciones financieras internacionales han adquirido una experiencia considerable en materia de prevención y reducción de la violencia armada y han reconocido la importancia de promover el desarrollo y la actividad económica en formas que mitiguen la violencia armada. El Banco Mundial ha establecido una dependencia de prevención de conflictos, delitos y actos de violencia en apoyo de su labor de fortalecimiento de la capacidad de resistencia de los Estados y las sociedades ante la violencia armada. Muchas de esas intervenciones refuerzan específicamente los mecanismos nacionales y municipales de evaluación, planificación y desarrollo de la capacidad orientados a reducir la violencia colectiva e interpersonal. Se espera que el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo* publicado por el Banco Mundial, contribuya también a hacer notar la importancia de esos enfoques.

60. Los Estados Miembros han llevado a cabo una serie de intervenciones con el fin de hacer frente a la violencia armada. Muchos gobiernos han preferido realizar actividades orientadas a la aplicación de la ley con firmes medidas militares y policiales y con legislación punitiva. En otros entornos, se han desarrollado actividades de prevención centradas tanto en los incentivos como en las sanciones y la disuasión. Las actividades más fructíferas tienden a combinar medidas de aplicación de la ley, por ejemplo la mejora de los servicios policiales, con programas voluntarios y basados en la prevención que abordan los riesgos estructurales e inminentes y refuerzan la capacidad de resistencia de las personas y las comunidades ante la violencia armada.

Uso y uso indebido

61. La cuestión de las armas pequeñas abarca no solo la producción, el comercio, el almacenamiento y la desviación de las armas, sino también su uso. Para los funcionarios públicos, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley son un buen ejemplo de una norma acordada en las Naciones Unidas que puede orientar el entrenamiento y la creación de capacidad, incluso en situaciones posteriores a conflictos¹⁷.

62. La importancia de cumplir las normas aceptadas no debe señalarse únicamente a los funcionarios públicos, pues no son solo los funcionarios públicos quienes están obligados a asegurar que se hace un uso legítimo de las armas; el derecho internacional humanitario también es aplicable al comportamiento de los grupos armados¹⁸. En los últimos años, algunos organismos humanitarios, entre ellos el Comité Internacional de la Cruz Roja, han conseguido en varios casos entablar diálogos con grupos armados no estatales para conseguir que respeten más el derecho internacional humanitario, y disuadirlos de emplear minas antipersonal y de reclutar a niños como soldados. Varios grupos armados de distintas partes del mundo han contraído compromisos en materia de armas, que son desde promesas de limitar el uso de armas que son motivo de especial preocupación y tomar medidas preventivas del uso de la fuerza y las armas de fuego, hasta compromisos para garantizar la seguridad básica y el control de las existencias de armas y municiones. Aunque es poco lo que se sabe acerca del cumplimiento de esos compromisos, la cuestión debe ser estudiada en forma más sistemática para comprender mejor la posible repercusión de esos compromisos en la protección de los civiles en los conflictos armados (véase S/2009/277).

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

63. Las tres primeras reuniones de las Naciones Unidas celebradas en el marco del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, aprobado en 2001, dieron resultados limitados. Las dos reuniones bienales consecutivas de Estados celebradas en 2003 y 2005 terminaron sin que se aprobaran documentos finales de carácter sustantivo. Lo mismo sucedió en la primera conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos alcanzados en la ejecución del Programa, celebrada en 2006. Sin embargo, en la tercera reunión bienal de Estados y en la cuarta, celebradas en 2008 y 2010, fue posible aprobar documentos finales con medidas prácticas que incluyeron orientación para las actividades y la cooperación nacionales, regionales e internacionales (véase A/CONF.192/BMS/2008/3 y A/CONF.192/BMS/2010/3).

¹⁷ Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los Convenios de Ginebra de 1949 y el Segundo Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), suscritos en 1977.

64. En ambas reuniones, los Estados pusieron de relieve la necesidad de aumentar la cooperación entre las instituciones nacionales y poner en práctica marcos legislativos y de control eficaces. Se analizó en mayor profundidad la cooperación transfronteriza, en particular en lo referente a las solicitudes de rastreo de armas, y se prestó atención preferente al aumento de la eficacia de la cooperación y la asistencia.

65. En el documento final de la reunión de 2010 (contenido en A/CONF.192/BMS/2010/3), los Estados recomendaron que se realizara una evaluación exhaustiva de los progresos registrados en la aplicación del Programa de Acción durante los 10 años transcurridos desde su aprobación, para incluirla en la segunda conferencia de examen del Programa que se celebrará en 2012. No se indicó qué entidad se ocuparía de hacer esa evaluación. En la resolución pertinente aprobada después de la reunión (resolución 65/64 de la Asamblea General), los Estados indicaron que esta evaluación sería hecha por los propios Estados.

66. Los Estados acordaron empezar a usar un nuevo mecanismo en el marco del Programa de Acción, a saber, una reunión de expertos gubernamentales de participación abierta encargada de examinar problemas y oportunidades clave para la ejecución relacionados con cuestiones y temas particulares, como la cooperación y la asistencia internacional. Está previsto que en la reunión de expertos, que se celebrará del 9 al 13 de mayo de 2011, se examinen el mercado, el mantenimiento de registros y el rastreo de armas pequeñas.

67. En mi informe de 2008 informé al Consejo de que, para poner en práctica el Programa de Acción, algunos Estados habían establecido y revisado los marcos legislativos nacionales, habían integrado los planes de acción sobre armas pequeñas en las estrategias nacionales de desarrollo, habían llevado a cabo programas de recolección y destrucción de armas; habían mejorado el control de los arsenales y habían tomado medidas de cooperación y asistencia internacional. Los Estados han seguido haciendo progresos en todas esas esferas. Han reforzado la seguridad de los arsenales y destruido los excedentes de armas, a menudo con asistencia prestada por las Naciones Unidas en colaboración con donantes, organizaciones regionales y la sociedad civil. Algunos Estados han integrado los planes de acción sobre armas pequeñas en las estrategias nacionales de desarrollo, o han ampliado de otras maneras el enfoque que aplican en la materia. Un número creciente de Estados han aumentado la transparencia presentando informes sobre sus transferencias de armas pequeñas al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Sin embargo, la presentación de informes nacionales en el marco del Programa de Acción ha seguido siendo escasa en algunas regiones, y los informes nacionales a menudo no indican con claridad cuáles son las dificultades que se plantean en la aplicación a nivel nacional ni la forma en que se podrían resolver. Además, todavía es posible mejorar aún más el intercambio eficaz de información operacional entre las autoridades de investigación y las autoridades policiales de los Estados, y entre los Estados y la INTERPOL.

68. Las medidas contenidas en el Programa de Acción que se recomienda tomar a nivel regional han generado algunas iniciativas regionales prometedoras para contener el comercio ilícito de armas pequeñas, especialmente en lo que respecta a la fijación de normas. Un ejemplo reciente importante en este sentido es la Convención de África Central para el control de las armas pequeñas y las armas ligeras, sus municiones y todas las piezas y componentes que puedan servir para su

fabricación, reparación y ensamblaje, aprobada en 2010. Se necesitan más esfuerzos para reflejar estas iniciativas en la legislación y los procedimientos nacionales. Cuando se han aportado recursos, las organizaciones regionales han podido tener un efecto real sobre el terreno; los programas, iniciativas y proyectos de los fondos, organismos y centros de las Naciones Unidas a menudo prestan apoyo y asistencia técnica. Estas asociaciones aseguran la sinergia y el uso eficaz de los recursos.

69. En mi informe de 2008 mencioné varios factores que impiden la plena aplicación del Programa de Acción y el uso del Instrumento internacional de localización en los planos nacional, regional y mundial, entre ellos que ni uno ni el otro son jurídicamente vinculantes; que no hay patrones mensurables, puntos de referencia concretos o fechas límite; que no hay capacidad en muchos Estados Miembros, en particular los más afectados; y que ha habido un debate contraproducente sobre si las municiones están o no incluidas en el Programa de Acción. En ese informe también indiqué al Consejo de Seguridad que las Naciones Unidas habían emprendido una iniciativa para desarrollar normas internacionales para el control de las armas pequeñas, con el propósito de racionalizar la adopción de políticas, la programación y la práctica en todo el sistema de las Naciones Unidas y ofrecer orientación práctica a los Estados y otras partes que tienen interés en conseguir resultados en este campo. La elaboración de esas normas está progresando satisfactoriamente gracias a un proceso inclusivo de consulta entre los organismos de las Naciones Unidas, expertos gubernamentales, organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y la industria de las armas pequeñas. La versión definitiva de las normas se presentará durante la segunda conferencia de examen, que se celebrará en 2012.

70. Las consideraciones que hice en mi informe de 2008 siguen siendo válidas y no se han resuelto los problemas especiales de coordinación sobre la cuestión multisectorial de las armas pequeñas, que complican la aplicación de los enfoques específicos que figuran en el Programa de Acción. La cuestión de las armas pequeñas es pertinente cuando se consideran cuestiones de política muy variadas, como la seguridad internacional, los derechos humanos, la salud pública, el desarrollo, los controles en las fronteras y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Los Estados Miembros quizás quieran considerar en mayor medida en qué foro es posible conseguir el mayor valor añadido en términos de progreso concreto sin crear duplicaciones. Por ejemplo, aunque se podrían introducir mejores medidas de control fronterizo en relación con las armas pequeñas en el marco del Programa de Acción, quizás sea más ventajosa su consideración a nivel de expertos en la Organización Mundial de Aduanas. Además, los Estados Miembros quizás deseen definir la relación que habrá entre el grupo de trabajo de composición abierta sobre las armas de fuego recién establecido en el marco del Protocolo sobre armas de fuego y la labor realizada en el contexto del Programa de Acción.

IV. Observaciones y recomendaciones

71. En las Naciones Unidas, la coordinación de la cuestión de las armas pequeñas ha mejorado notablemente durante los tres últimos años. El mecanismo de las Naciones Unidas denominado Coordinación de la acción respecto de las armas pequeñas, que ha sido reforzado y que en 2008 contaba con 16 entidades de las Naciones Unidas, cuenta ahora con la participación de 23 y con una estrategia plurianual. La elaboración de las normas internacionales para el control de las armas

pequeñas y de las directrices técnicas internacionales sobre municiones avanza satisfactoriamente. Además, se están proporcionando a los Estados instrumentos como una guía legislativa, una guía técnica y una ley modelo acerca del Protocolo de las Naciones Unidas sobre armas de fuego, un sitio web de intercambio de información sobre armas pequeñas¹⁹, un nuevo formulario para la presentación de información al Programa de Acción y un enfoque coordinado para conciliar las necesidades y los recursos²⁰. Es necesario introducir más mejoras, por ejemplo, elaborar soluciones integradas para el control de las armas pequeñas y la reducción de la violencia armada en el contexto de las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz. Quizás la cuestión más importante que exige atención sostenida es cómo alentar a los Estados a asegurar un intercambio adecuado de información operacional entre sus respectivas autoridades policiales y de investigación sobre el comercio ilícito de armas pequeñas. Las Naciones Unidas están dispuestas a ayudar a los Estados a crear capacidad con ese fin.

72. Mi informe de 2008 contenía un conjunto de recomendaciones en relación con las cuales ha habido progresos.

73. Con respecto a las recomendaciones relativas a una mejor reunión de datos y el uso de objetivos mensurables, ha sido importante la labor de varios grupos interesados, en particular en el marco de la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo. Los asociados de las Naciones Unidas han avanzado en medida significativa en sus investigaciones sobre la política y la práctica en materia de armas pequeñas, con datos desglosados por género y edad.

74. Las recomendaciones acerca de la integración de los planes de acción sobre las armas pequeñas en los marcos nacionales de desarrollo y consolidación de la paz y acerca de la necesidad general de contar con asistencia y cooperación internacionales siguen siendo válidas. Los planes de desarrollo de Burundi y Guinea-Bissau son buenos ejemplos de esas iniciativas de integración. Se ha seguido prestando cooperación y asistencia internacional a nivel bilateral, regional y global, a menudo con el apoyo de organismos, oficinas en los países y centros regionales de las Naciones Unidas.

75. Las recomendaciones encaminadas a mejorar la gestión de los embargos de armas, incluido un mayor desarrollo de la sinergia entre los responsables del mantenimiento de la paz, los grupos de vigilancia de las sanciones, los Estados Miembros, la INTERPOL (en relación con actividades de rastreo) y los encargados de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración son modelos importantes para la actuación de los Estados.

76. Se espera que las negociaciones en el contexto del proceso que se sigue en las Naciones Unidas con miras a un tratado sobre el comercio de armas incluyan una recomendación sobre la mejora de la verificación del uso final a cargo de los Estados.

77. En el presente informe, he procurado desarrollar las recomendaciones anteriores y he planteado cuestiones que suscitan especial preocupación, teniendo en cuenta nuestra mejor comprensión y mayor conocimiento de la cuestión de las armas pequeñas en su contexto más amplio. En este sentido, el Consejo de Seguridad quizás quiera considerar las recomendaciones que figuran a continuación.

¹⁹ Sistema de apoyo para la ejecución del Programa de Acción, véase www.poa-iss.org.

²⁰ Véase www.poa-iss.org/MGE/Documents/Index/Assistance-Proposals-BMS4-2010.pdf.

Recomendación 1

El rastreo de las armas pequeñas en situaciones de conflicto, situaciones posteriores a un conflicto y situaciones propensas a los conflictos es un medio fundamental para identificar los puntos de desviación de las armas y las municiones y, por lo tanto, las esferas en que es necesario aumentar la seguridad de los arsenales y los envíos. Los Estados rara vez organizan el rastreo de armas en esas situaciones. El Consejo de Seguridad quizás desee alentar a los Estados a que fortalezcan su capacidad para rastrear armas y a que aumenten la cooperación internacional en relación con el rastreo en estos contextos, incluso con las Naciones Unidas.

Recomendación 2

En los programas de recogida de armas después de los conflictos, las armas se deben registrar consignando detalles suficientes para asegurar la rendición de cuentas y facilitar su rastreo en caso de desviación. Es necesario concebir los sistemas de mantenimiento de registros de tal manera que el personal sepa qué tipo de información debe registrar, incluidas las marcas de las municiones. Las normas internacionales para el control de las armas pequeñas que están preparando las Naciones Unidas ofrecerán orientación práctica a este respecto. Sobre la base de esas normas, también se pueden perfeccionar las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas, a fin de establecer los requisitos básicos en relación con los sistemas de registro y las disposiciones adecuadas de capacitación para emplearlos.

Recomendación 3

La labor de los grupos de expertos que vigilan los embargos de armas se puede facilitar si los grupos disponen de información básica sobre las prácticas de marcado de municiones que siguen los Estados. El Consejo de Seguridad quizás desee alentar a los Estados Miembros a que faciliten a las Naciones Unidas, en forma voluntaria, información pública sobre las marcas aplicadas a las municiones para armas pequeñas y armas ligeras por los fabricantes en sus respectivas jurisdicciones, así como sobre las marcas de las municiones recuperadas para impedir su uso ilícito.

Recomendación 4

Parece que las existencias nacionales de municiones no protegidas o mal vigiladas representan un porcentaje sustancial del total mundial que se desvía a los mercados ilícitos, lo cual es un factor clave de la prolongación y la intensificación de los conflictos armados, así como del terrorismo, el delito y otras formas de violencia armada. Son también una fuente importante de materiales para armar artefactos explosivos improvisados. La destrucción de los excedentes de armas y municiones es eficiente cuando su costo se compara con el costo de vigilar y mantener correctamente las existencias, y los Estados, los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones de mantenimiento de la paz deben proceder a ella con decisión. El Consejo de Seguridad quizás desee alentar a los Estados a que apliquen en forma voluntaria las directrices técnicas internacionales sobre municiones cuando estén terminadas.

Recomendación 5

A fin de combatir con eficacia la violencia armada en situaciones posteriores a un conflicto y en situaciones propensas a los conflictos, es necesario planificar la reducción de la violencia armada como objetivo prioritario de las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz y de asistencia para el desarrollo. En esos contextos, es primordial que las medidas tradicionales de control de armamentos se combinen e integren en intervenciones enfocadas en la demanda de armas y aumenten la capacidad de los servicios de seguridad y del gobierno para aumentar la seguridad de la comunidad, controlar los conflictos y mitigar la violencia. En este contexto, sigue siendo necesario definir metas mensurables de prevención y reducción de la violencia armada para 2015.

Recomendación 6

En consonancia con mi informe de 2009 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/2009/277), el Consejo de Seguridad quizás desee buscar nuevos medios de mejorar el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales de las normas internacionales relativas al uso y el almacenamiento de armas y municiones en épocas de conflicto.