

# EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Francisco Rubio Damián. Coronel. Infantería. DEM.

## LOS HECHOS

El 2 de abril de 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el primer tratado que permitirá poner algo de orden en el comercio internacional de armas convencionales. Esta iniciativa comenzó su andadura el 26 de octubre de 2006 cuando sus promotores –Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido– vieron cómo la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la resolución A/C.1/61/L.55 Hacia un tratado sobre el comercio de armas: Establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Desde entonces la iniciativa ha recorrido un complejo proceso que ha supuesto la inclusión de importantes modificaciones sobre el borrador inicial y que durante la Conferencia Diplomática de julio de 2012 ya estuvo a punto de concluir satisfactoriamente. Aun así, era sabido que la necesidad de alcanzar el consenso en la toma de decisiones sería el

principal obstáculo durante la Conferencia Final celebrada durante la segunda quincena de marzo de 2013.

El objeto de la Conferencia Final era lograr un acuerdo sobre lo que debía convertirse en un instrumento internacional jurídicamente vinculante que regulara el comercio y la transferencia de armas convencionales y municiones. Sin embargo, la postura de Irán, Corea del Norte y Siria bloqueó la posibilidad de alcanzar el consenso, por lo que los promotores del texto decidieron trasladar el proyecto de decisión a la Asamblea

Los tres conceptos que determinan el ámbito de aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas son comercio internacional, armamento convencional y tráfico ilícito

General. Esta maniobra permitió finalmente aprobar el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) con 154 votos a favor, 23 abstenciones y los tres en contra antes mencionados.

El 3 de junio pasado se abrió el proceso para su firma y posterior ratificación por parte de los Estados que así lo decidan. En esa primera ceremonia fue firmado por 61 estados, lo que representa un comienzo exitoso y muy esperanzador. Entre los firmantes destacó España, que se comprometió a aplicar de forma provisional los principales términos del TCA sin esperar a su entrada en vigor. También tuvieron un lugar destacado Suiza y Trinidad y Tobago al manifestar su interés por la sede del Secretariado del Tratado. El Tratado entrará en vigor 90 días después de que lo hayan ratificado 50 países. Cada Estado, con independencia del sentido de su votación en la Asamblea General, es libre de ratificar, aceptar, aprobar o adherirse al Tratado, un proceso que se podría alargar durante dos años.

Como parte de la implementación del Tratado, la ONU está diseñando una estructura que se encargará de gestionar cuantas actuaciones se lleven a cabo al respecto. De momento se ha

creado una secretaría provisional que correrá con la organización de la primera Conferencia de los Estados Parte, que se celebrará en un plazo inferior a un año desde la entrada en vigor del TCA. Esta conferencia aprobará su reglamento, examinará el funcionamiento de la secretaría y determinará la necesidad de establecer órganos subsidiarios; pero, sobre todo, examinará e interpretará la aplicación del TCA.

### LA FINALIDAD

El Tratado tiene su fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, cuyo artículo 26 manifiesta la necesidad de elaborar planes para el establecimiento de un sistema de regulación de armamento en beneficio de la paz y la seguridad internacionales. En esta línea, el TCA tiene como objeto la instauración de normas que regulen el comercio internacional de armas convencionales, eviten el tráfico ilícito y prevengan su desvío. Con ello la ONU pretende impulsar la cooperación, la transparencia, la actuación responsable y la confianza entre los Estados que participen en el comercio de armas.

Más concretamente, el acuerdo debe ser el



Sesión inaugural de la conferencia final

instrumento que ponga fin al tráfico ilícito de armamento convencional para evitar que de forma directa o indirecta acabe en poder de usuarios no autorizados, muy en particular de los gobiernos sujetos a sanciones del Consejo de Seguridad, los grupos terroristas y las bandas de crimen organizado. Por lo tanto, el TCA no somete a cuestión la regulación y el control de orden interno que lleven a cabo los Estados de acuerdo con su sistema jurídico nacional, ni tampoco el uso legal de armas para actividades recreativas, culturales, históricas y deportivas.

### LOS PRINCIPIOS

Al igual que la finalidad, pero con más motivo, buena parte de los principios en que se basa el TCA emanan de la Carta de las NNUU. Estos son el derecho a la legítima defensa individual y colectiva de los Estados (Art 51), la solución por medios pacíficos de controversias internacionales (Art 2.3), la renuncia a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia de cualquier Estado (Art 2.4), la no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna (Art 2.7) y el respeto de los derechos

humanos (Carta de las NNUU y Declaración Universal de Derechos Humanos).

Estos principios se complementan con el respeto por el derecho internacional humanitario y la obligatoriedad de los Estados de regular el comercio internacional de armas convencionales, de evitar su desvío y de aplicar sistemas nacionales de control. Todo ello sin menoscabo de los legítimos intereses de los Estados en la fabricación, exportación, importación y transferencia de armas para su defensa y para la participación en operaciones de paz.

### EL ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los tres conceptos que determinan el ámbito de aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas son comercio internacional, armamento convencional y tráfico ilícito.

Las actividades del comercio internacional de armas sobre el que se aplica el Tratado son las de exportación, importación y transferencias, incluyendo en estas últimas el tránsito, el transbordo y el corretaje. Queda fuera del ámbito del TCA el transporte internacional que realiza un Estado para propio uso, siempre que el armamento se mantenga en su propiedad.



Escultura de Carl Fredrik Reuterswärd en la sede de la ONU, Nueva York





El Tratado pretende evitar que las armas acaben en manos de la delincuencia organizada

Por otra parte y como es bien sabido, el término armamento convencional hace referencia al que no es de naturaleza nuclear, biológica, química o radiológica. Sin embargo, el Tratado plantea una interpretación de orden restrictivo, estableciendo con exactitud el tipo de armamento sujeto al nuevo sistema de regulación: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles, lanzamisiles y armas pequeñas y ligeras, así como las municiones, piezas y componentes propios de este armamento. Como se verá más adelante, este puede constituir uno de los puntos débiles del TCA.

En términos generales, el tráfico ilícito es el que no contribuye a la paz y seguridad internacionales, y comprende las actividades de comercio y transferencia de armas sujetas a prohibición o restricción. Más en concreto, forman parte de esta condición, al menos, todas las actuaciones comerciales que atenten contra el cumplimiento

de las resoluciones del Consejo de Seguridad, contra el derecho internacional humanitario y contra los acuerdos internacionales. Asimismo, las que tengan como último destino el genocidio, la violencia contra la infancia y de género, la violación de los derechos humanos y la ejecución de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Por último, también se considera ilegítimo el tráfico que no garantice suficientemente que las armas no acaben en poder de grupos terroristas y bandas de crimen organizado.

## LOS PUNTOS FUERTES

### Las obligaciones de los Estados

En relación con el armamento, las municiones, los componentes y las piezas objeto del TCA, los Estados se obligan a establecer un sistema nacional de control que incluya, entre otros elementos, el nombramiento de autoridades competentes para su aplicación y puntos de contacto para el intercambio de información. También se obligan a facilitar su lista nacional

de control al resto de los Estados Parte. Para evitar que se produzcan desvíos de armas, los Estados deberán adoptar las medidas pertinentes para regular las actividades de transferencia bajo su jurisdicción.

### **Las prohibiciones**

El Tratado prohíbe el comercio (exportación e importación) y transferencia en las siguientes circunstancias: contra de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) basadas en el Capítulo VII de la Carta, en particular si se decreta un embargo de armas; en caso de violación de las obligaciones adquiridas sobre transferencia internacional y tráfico ilícito de armas; y, en general, si se tiene conocimiento de que las armas van a utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra, ataques contra bienes o personas civiles protegidas o crímenes de guerra.

### **Las restricciones**

Aun en el caso de que el comercio no esté expresamente prohibido (párrafo anterior), ningún Estado autorizará la exportación de armas convencionales si considera que existe riesgo de que no sirvan para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, de que se utilicen para violar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, de que caigan en manos de grupos terroristas o bandas de crimen organizado, o de que se usen contra mujeres y niños. Además, en función de la preceptiva valoración del riesgo de desvío al mercado ilegítimo, las partes firmantes deberán adoptar las medidas oportunas para prevenirlo.

En cualquier caso, el acuerdo no regirá el uso interno de las armas convencionales, aunque obligará a los firmantes a desarrollar normas nacionales para el control de las transferencias y de las actividades de los intermediarios.



El Tratado no prohíbe el suministro de armas a grupos rebeldes

## LAS DEBILIDADES

Hay dos circunstancias que llaman la atención sobre el grado de compromiso al que se obligan los países que ratifiquen el TCA. Por una parte, casi resulta sorprendente que la iniciativa solo contara con la expresa oposición de Corea del Norte, Irán y Siria, naciones fácilmente identificables por sus actuaciones en la esfera internacional. En esta línea, también es de destacar que la mayoría de países que se mostraron disconformes con los términos concretos del acuerdo adoptaran posturas tan poco contundentes como la abstención o la no participación en la votación. Por otra parte, no ha pasado inadvertido que los grandes exportadores de armas no votaran en contra de la versión final del Tratado. Es más, Estados Unidos ha mostrado por boca de su secretario de estado Kerry su satisfacción con el texto final aprobado, que considera un pacto que puede robustecer la seguridad global a la vez que protege el derecho de los Estados a llevar a cabo un tráfico legítimo de armas.

Falta de concreción en las prohibiciones

El principal motivo aducido por la mayoría de los que no han manifestado un apoyo incondicional al TCA es su falta de concreción y, probablemente, no les falte razón. Este es el sentido que dio a su abstención el jefe de la delegación de Rusia, Mijail Uliánov, al manifestar que se sentía decepcionado porque «los propósitos eran buenos, pero el tratado resultó bastante vacío, abundante en consignas, pero poco concreto. Formula tareas de modo generalizado, sin concretar los mecanismos de su realización». Veamos algunas peculiaridades que ilustran la falta de precisión y determinación del documento.

En primer lugar, Rusia y los países del entorno de Venezuela no consiguieron que el TCA prohibiera el suministro de armas a los actores armados no estatales y muy en particular a los grupos rebeldes. No cabe duda de que este vacío no se compagina con el principio manifestado por el propio TCA de «no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de cada Estado». El revés de la posición liderada por Rusia no es ajeno a la actual existencia de numerosos conflictos internos y, más concretamente, a la crisis que desde hace dos años asola Siria. De hecho, uno

de los promotores del Tratado, el Reino Unido, lidera la posición internacional que pretende conseguir el fin del embargo de armas a los grupos rebeldes sirios.

En segundo lugar, la aplicación de muchas de las medidas acordadas tendrá en la práctica consecuencias poco determinantes. En este sentido, llama la atención por su ambigüedad la obligación de presentar anualmente informes del avance sobre leyes nacionales adoptadas

**La efectividad del tratado dependerá del número y calidad de los países que lo ratifiquen, pues el documento solo les obligará a ellos ... Debe tenerse en consideración que las naciones que no han votado favorablemente el acuerdo representan la mitad de la población mundial**

para el cumplimiento del Tratado, así como la evaluación correspondiente a cargo de las demás naciones. Otro ejemplo de la indeterminación del TCA lo encontramos en el hecho de que las limitaciones a la venta de armas se apliquen «si se tiene conocimiento» de que van a desviarse para usos ilícitos.

En tercer lugar, el mecanismo previsto para la solución de controversias entre las naciones firmantes respecto a la interpretación y aplicación del Tratado resulta, cuando menos, muy voluntarista. En efecto, el acuerdo ni siquiera obliga a las partes a someterse a arbitraje alguno que no haya sido previamente acordado, obligándose tan solo a celebrar consultas para cooperar en la búsqueda de soluciones.

En cuarto lugar, la prohibición de la venta de armas a los Estados que estén sujetos a embargo y otras sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es una medida positiva en



términos generales, pero sufre de los condicionantes propios de todas las actuaciones sometidas a la aprobación del CSNU.

En quinto lugar, el control sobre el comercio y transferencia de municiones no pudo alcanzar durante las negociaciones el grado de exigencia pretendido por algunos países. La postura liderada por los Estados Unidos impidió que se establecieran en este caso controles similares a los de la venta de armas convencionales, si bien el acuerdo exhorta a las partes a que regulen la exportación de municiones disparadas, lanzadas o propulsadas por las armas incluidas en el Tratado.

Por último, aunque el TCA tiene una duración ilimitada, cualquier Estado podrá retirarse de forma unilateral sin más requisito que la notificación al Secretario General de las Naciones Unidas, sin que sea preceptivo explicar los motivos que justifiquen tal decisión.

El tipo de armas sujeto al tratado

La forma en que se determina la relación de armas sujetas al TCA resulta contraproducente. La lista contiene ocho categorías de armamento que incluyen las recogidas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, además de las armas pequeñas y las ligeras. La enumeración de las categorías parece justificarse con el fin de evitar una inexacta interpretación sobre el alcance del compromiso adquirido por los Estados, si bien esta circunstancia no deja de ser un contrasentido. De hecho, la relación contenía originalmente la frase «a un mínimo», que se eliminó a instancia de los Estados Unidos, lo que de facto supone una restricción al alcance del Tratado.

Efectivamente, aunque la lista pudiera parecer casi exhaustiva, en la práctica se echan en falta sistemas susceptibles de ser utilizados como armamento convencional. Además, el Registro de Armas antes mencionado, que es la referencia en la materia, no incluye en sus descripciones sistemas como los misiles tierra-aire, morteros medios y ligeros, determinados tipos de buques

#### VOTOS NO FAVORABLES AL TRATADO

ABSTENCIONES	AUSENCIAS	EN CONTRA
Angola	Armenia	Corea del Norte
Arabia Saudita	Cabo Verde	Irán
Bahréin	Guinea Ecuatorial	Siria
Bielorrusia	Kiribati	
Bolivia	Rep. Dominicana	
China	Santo Tomé y Ppe.	
Cuba	Sierra Leona	
Ecuador	Tayikistán	
Egipto	Uzbekistán	
Fiyi	Vanuatu	
India	Venezuela	
Indonesia	Vietnam	
Kuwait	Zimbabue	
Laos		
Myanmar		
Nicaragua		
Omán		
Qatar		
Rusia		
Sri Lanka		
Sudán		
Suazilandia		
Yemen		

de guerra, etc. No en vano, el propio Tratado anima a las partes a aplicarlo a la mayor variedad posible de armas convencionales, reconociendo implícitamente las limitaciones de la relación. En cualquier caso, algunas de estas carencias serán subsanadas sin duda por las descripciones utilizadas para las categorías de armas pequeñas y armas ligeras en los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas en el momento de la entrada en vigor del Tratado.

#### Las abstenciones

Las abstenciones y ausencias en la votación podrían acabar convirtiéndose, por encima de los tres votos en contra, en uno de los puntos

débiles del TCA. Todo dependerá del número y calidad de los países que lo ratifiquen, pues el documento solo les obligará a ellos. A este respecto debe tenerse en consideración que las naciones que no han votado favorablemente el acuerdo del Tratado representan la mitad de la población mundial. Entre ellos se encuentran dos Estados con poder de veto, Rusia y China, que lideran sus respectivas esferas de poder; Arabia Saudita junto con buena parte de los sultanatos del Golfo; India, Egipto y otros menos relevantes. A estos se suman Cuba, Venezuela y el resto de los Estados de su entorno, los cuales además de lamentar que no se prohíba la venta a grupos rebeldes y otros grupos armados no estatales, consideran que el acuerdo no es ecuánime porque beneficia a los países exportadores y puede ser «manipulado políticamente».

### CONCLUSIÓN

A pesar de todas sus limitaciones, el acuerdo sobre el TCA ha desencadenado una ola de optimismo entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones, Estados, organismos y medios de comunicación social. Después de años de

esfuerzo se ha podido alcanzar el primer compromiso de esta naturaleza y muchos creen que nos encontramos en vías de acabar con el tráfico ilícito de armamento. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer.

El embajador australiano Peter Woolcott, presidente de las negociaciones, manifestó que el tratado va a reducir el sufrimiento humano y salvar vidas. No cabe duda de ello, pero dadas las circunstancias que rodean al Tratado sobre el Comercio de Armas, la clave de su éxito residirá en el grado de generalización y exigencia de las obligaciones adquiridas. Dicho de otro modo, los dos condicionantes que determinarán hasta qué punto pueden quedar áreas relevantes fuera del nuevo sistema de regulación de armas convencionales son los países que ratifiquen el Tratado y la forma más o menos estricta en la que lo apliquen.

### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Tratado sobre el Comercio de Armas. Asamblea General de las Naciones Unidas, 27MAR13.
- Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Folleto Informativo, 2001.
- Carta de las Naciones Unidas. ■



El embajador australiano Peter Woolcott presidió las negociaciones del Tratado