



DAR EN EL BLANCO

Los elementos esenciales del Tratado sobre el Comercio de Armas

Las armas y las balas siguen destrozando vidas. La destrucción que provoca la violencia armada está ensombreciendo todos los continentes. Sin embargo, aún no existe una regulación internacional que controle con eficacia el comercio mundial de armas. Ahora es más necesario que nunca un Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) que por primera vez establezca una regulación jurídicamente vinculante en todo el mundo, para así controlar el comercio internacional de armas convencionales. Los negociadores que participen en la segunda y definitiva Conferencia Diplomática en marzo de 2013 deben acordar un texto del tratado que obligue a los países a cumplir unas normas lo más estrictas posible.

RESUMEN

Las armas y las balas siguen destrozando vidas. La destrucción que provoca la violencia armada está ensombreciendo todos los continentes – y es la gente normal quien paga el precio más alto: más de una persona pierde la vida cada minuto como consecuencia directa de la violencia armada. Sin embargo, aún no existe una regulación internacional que controle con eficacia el comercio mundial de armas.

Es el caso, por ejemplo, de la violencia que actualmente sacude Siria. Según datos de Naciones Unidas (ONU), desde que comenzara el levantamiento en 2011, han muerto cerca de 70.000 personas y cientos de miles han resultado heridas. Las transferencias de armas, tanto al Gobierno sirio como a las fuerzas de la oposición, han contribuido a alimentar esta tragedia.

El escaso control sobre el flujo de armas y munición que circulan por todo el mundo contribuye a aumentar de manera drástica el número de víctimas mortales, y los traficantes de armas continúan actuando con impunidad en los turbios márgenes de este comercio letal. La obligación de reportar sobre el comercio de armas es laxa, y en muchos casos inexistente, por lo que resulta prácticamente imposible determinar dónde acabarán las pistolas, proyectiles, balas e incluso los aviones caza, ni cómo llegaron allí.

Ahora es más necesario que nunca un Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) que por primera vez establezca una regulación jurídicamente vinculante en todo el mundo, para así controlar el comercio internacional de armas convencionales.

Hace ya ocho meses desde que en julio de 2012 la Conferencia Diplomática no consiguiera llegar a un acuerdo sobre TCA. Este mes (marzo de 2013), los países tendrán una segunda oportunidad. Las reuniones de julio no fueron tiempo perdido, ya que se elaboró un borrador de tratado y más adelante, en octubre de 2012, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución que emplazaba a los países a otra sesión de negociaciones. La resolución obtuvo un respaldo sin precedentes – 157 votos a favor, 18 abstenciones y ningún voto en contra -, lo cual pone de manifiesto que la inmensa mayoría de los países desea el TCA. La resolución les concede una segunda oportunidad de conseguirlo.

La historia demuestra que los tratados más eficaces son fruto de normas sólidas y completas, que se fijan desde el principio. Es excepcional que un tratado cuyas disposiciones son débiles y poco rigurosas se vaya fortaleciendo con el tiempo, independientemente de que cuente con un apoyo amplio. Incluso cuando países importantes no se adhieren a un tratado, si éste es fuerte tendrá una influencia positiva en las acciones de los países no signatarios. No obstante, la prioridad de algunos países

Para que el TCA realmente sirva para transformar el comercio mundial de armas, la segunda y última Conferencia Diplomática, es necesario que el texto que se acuerde en la segunda y definitiva Conferencia Diplomática obligue a los países a cumplir unas normas lo más estrictas posible.

es alcanzar un acuerdo universal en cuanto al texto, y a cambio están dispuestos a aceptar un borrador plagado de lagunas y vacíos. Para que el TCA realmente sirva para transformar el comercio mundial de armas, es necesario que el texto que se acuerde en la segunda y definitiva Conferencia Diplomática obligue a los países a cumplir unas normas lo más estrictas posible.

EL TEXTO

El borrador que se elaboró durante las negociaciones de julio de 2012 incluía algunos elementos muy positivos, aunque muchos de ellos podrían verse debilitados por una serie de vacíos que disminuyen la posible eficacia del TCA. El actual borrador del TCA no establece suficientes responsabilidades ni restricciones a las transferencias internacionales de armas, lo cual deja a millones de personas a merced de operaciones irresponsables de compra y venta de armas.

El ámbito de aplicación del tratado debe incluir todo tipo de armas convencionales, también la munición y las piezas y componentes. Asimismo, debe regular todas las transferencias de armas, incluyendo exportaciones, donaciones y préstamos.

Un tratado cuyo ámbito de aplicación sea reducido conlleva peligros inherentes. Como ya hemos señalado, una pistola sin balas no es más que un pesado palo de metal. Por lo tanto, es fundamental que el tratado sea exhaustivo en cuanto a la munición.

Asimismo, si no se contemplan todos los tipos de transferencias, existe un riesgo real de que las armas crucen las fronteras o cambien de manos utilizando sistemas que no estarían incluidos en el TCA, como por ejemplo préstamos, alquileres, donaciones y ayuda militar.

Estas debilidades en el ámbito de aplicación del tratado impedirían que éste tuviese un impacto significativo en las vidas y medios de vida de incontables comunidades en todo el mundo.

El texto del TCA tiene que incorporar normas claras y sólidas que regulen los movimientos de armas y munición, así como establecer para los estados la clara obligación de rechazar las transacciones de armas cuando exista un riesgo considerable de que se usen indebidamente. Es necesario que este listado de riesgos sea exhaustivo y refleje los problemas humanitarios y de derechos humanos que desde el principio han guiado el TCA.

CUMPLIMIENTO

Para ser realmente eficaz, el tratado debe incorporar medidas de cumplimiento sólidas. Es fundamental que, en la medida de lo posible, esta parte del tratado sea inequívoca e imponga unas condiciones realistas y alcanzables. Un tratado realmente útil debe basarse en las buenas prácticas existentes, en lugar de menoscabar. Por ejemplo, si en

el TCA no se incluyesen los acuerdo de cooperación en materia de defensa, se produciría un vacío que podría debilitar por completo el objeto y el fin del tratado.

El actual borrador del tratado contempla numerosas salvedades y excepciones en cuanto la obligación de informar sobre los acuerdos de armas, de modo que tal y como está, no serviría para levantar el velo de secretismo que envuelve al comercio mundial de armas. Además, la debilidad de las disposiciones que regulan las actividades de los comerciantes de armas en el actual texto del Tratado implican que éste no sería útil para controlar a los intermediarios sin escrúpulos, que tan a menudo lideran transferencias internacionales de armas ilegales e irresponsables.

Los retos son importantes, pero la Conferencia Diplomática de marzo de 2013 ofrece a los gobiernos la oportunidad de alcanzar un TCA sólido e exhaustivo, que ponga freno al comercio irresponsable de armas, salve vidas y reduzca el sufrimiento de los millones de personas afectadas por los estragos de la guerra y la violencia armada. Los estados deben garantizar que el texto del tratado establece normas internacionales comunes y exigentes, así como no sucumbir a las presiones para suavizar las disposiciones a cambio de que el texto obtenga un respaldo universal.

Un tratado realmente útil debe basarse en las buenas prácticas existentes, en lugar de menoscabar.

RECOMENDACIONES

- El Ámbito de aplicación del tratado tiene que ser amplio, ya que debe controlar todos los tipos de armas convencionales y la munición, así como las piezas y componentes. También debe incluir todos los tipos de transferencias de armas que pueden tener lugar en el ámbito internacional.
- El tratado debe incorporar Criterios sólidos y garantizar que no se produzcan transferencias de armas cuando exista un riesgo considerable de que las armas vayan a utilizarse en actos que violen de forma grave el derecho internacional de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, o de que vayan a agravar la violencia armada y los conflictos (incluyendo la violencia armada por razones de género), fomentar la corrupción o perjudicar el desarrollo.
- Las disposiciones de Aplicación deben garantizar que los estados miembros tengan la obligación de informar sobre todas las transferencias de armas. Asimismo, deben asegurar que actividades como la intermediación en el comercio de armas se incorporan al tratado de forma exhaustiva y cuidadosa.
- Las Disposiciones Finales deben garantizar una rápida entrada en vigor del tratado, así como definir las disposiciones de enmienda que permitan a los Estados Partes revisar el tratado en el futuro.

1. INTRODUCCIÓN

LA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA NEGOCIAR UN TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS FUERTE Y SÓLIDO

Millones de personas de todo el mundo han hecho campaña durante más de una década para alcanzar un tratado capaz de controlar el comercio internacional de armas, cuya regulación actual es débil. Ahora este objetivo está al alcance, y en 2013 los gobiernos del mundo tienen la posibilidad de conseguir un Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) fuerte y sólido.

La Conferencia Diplomática sobre el TCA de Julio de 2012 fue un hito en este proceso. Aunque durante la Conferencia no se llegó a un acuerdo, sí se elaboró un borrador del tratado en el que se incluían muchos de los elementos clave necesarios para controlar de forma eficaz el comercio mundial de armas.¹ Sin embargo, el texto tiene también graves deficiencias y lagunas que debilitarían aspectos básicos de la eficacia del tratado, y que en último término solo servirían para dar legitimidad a las prácticas irresponsables que están presentes en el actual comercio de armas.

En marzo de 2013* se celebrará una segunda y definitiva Conferencia Diplomática sobre el TCA;² así, los Estados tendrán la oportunidad de eliminar las lagunas del texto actual y alcanzar un tratado que reduzca los tremendos costes humanos que se derivan de la escasa regulación del comercio mundial de armas. En otras palabras: en las negociaciones de marzo, los países tienen la oportunidad de elaborar un buen texto.

Durante las negociaciones de Julio de 2012, muchas declaraciones dieron muestra de que un gran número de Estados aspiran a un TCA sólido redactado con un lenguaje mucho más robusto que el del actual borrador.³ Muchos países consideran que el borrador no se ajusta a la petición que les dirigió la Asamblea General de la ONU, que fue la de crear “un instrumento jurídicamente vinculante que establezca las normas internacionales comunes más estrictas para regular la transferencia de armas convencionales”, y así alcanzar un TCA “fuerte y sólido”.⁴

El principal reto al que deberán enfrentarse los partidarios de un TCA fuerte y sólido durante las negociaciones de marzo es el de garantizar que el texto incluye un ámbito de aplicación lo más amplio posible, las normas y criterios internacionales más estrictos, y directrices claras para su aplicación efectiva.

Resulta preocupante que para algunos de los mayores exportadores de armas, el tratado suponga una respuesta adecuada a la falta de regulación del comercio de armas. Esta minoría de países parece dispuesta a ceder y que el tratado pierda solidez a cambio de alcanzar un acuerdo universal sobre el texto.

Si el objetivo de las negociaciones de marzo es garantizar que el tratado tiene el apoyo de los países que son escépticos al respecto, no es probable que se subsanen muchas de las actuales lagunas del texto. El peligro que puede suponer este planteamiento en favor del consenso es que disminuya la presión durante las negociaciones, y que se ignore el considerable respaldo a las medidas que fortalezcan el tratado.

Es fundamental que esa mayoría de Estados partidaria de alcanzar un tratado fuerte en las negociaciones de marzo se mantenga firme. Aunque a largo plazo el objetivo debe seguir siendo un tratado que cuente con la máxima participación posible, lo cierto es que un TCA fuerte, con normas internacionales exigentes, será mucho más eficaz a largo plazo que un texto de avenencia débil que no evite las transferencias irresponsables de armas que alimentan el sufrimiento humano.

El presente informe mantiene que, para cumplir con sus objetivos, el TCA debe ser fuerte y sólido desde el principio. El texto que salga de las negociaciones de marzo debe ir mucho más allá que el borrador de julio de 2012. La adopción del borrador, si no se modifican algunos aspectos concretos, podría institucionalizar unas normas inaceptablemente laxas y legitimar el comportamiento irresponsable que en muchos casos caracteriza la situación actual.

Este estudio demuestra que los tratados fuertes ganan respaldo con el tiempo, y que por consiguiente tienen una repercusión real. También existen pruebas que indican que, a través de la creación de normas mundiales, los tratados fuertes suelen influir de forma positiva en el comportamiento de los Estados que no son parte. Además, cambiar y modificar un tratado puede llevar mucho tiempo, incluso décadas, lo cual rebate los argumentos de quienes defienden que, si en este momento se alcanza un acuerdo débil, será posible fortalecerlo con el tiempo.

Con estas premisas, el presente informe define los pasos necesarios para garantizar que el TCA sea eficaz y realmente tenga repercusiones positivas:

- Identificar en el borrador del tratado los elementos concretos y las lagunas que debilitan su capacidad para abordar de forma adecuada los problemas humanitarios y de derechos humanos que se derivan de la escasa regulación del comercio internacional de armas.
- Describir las consecuencias de dichas lagunas en caso de que finalmente el tratado no las abordara.
- Presentar enmiendas sencillas pero efectivas, que permitan que el TCA sea eficaz.

Aunque dichas enmiendas no tendrían que ser exhaustivas, ni abordar todas las debilidades del borrador, su adopción implicaría sin duda que se afrontan las deficiencias más graves del texto actual.

Además, el lenguaje utilizado en el borrador es débil y equívoco. En cada una de las secciones del texto está presente un lenguaje que debilita las disposiciones establecidas por el tratado, o que las convierte en disposiciones voluntarias, en lugar de normas internacionales jurídicamente vinculantes. Parte del lenguaje utilizado en el borrador difumina las diferencias entre normas obligatorias y voluntarias, lo cual genera a los Estados incertidumbre acerca de cuáles son sus obligaciones. Los Estados que participen en las negociaciones de marzo deben garantizar que el texto final es fuerte e inequívoco.

Por último, el éxito del TCA se valorará en función de si consigue impedir aquellas transferencias de armas que contribuyen a generar o a aumentar el sufrimiento humano. Si el tratado está plagado de lagunas, deficiencias y omisiones, las transferencias ilegales e irresponsables de armas (incluyendo sus piezas, componentes y munición) continuarán alimentando el conflicto, la violencia armada y las violaciones de derechos humanos, y perjudicarán el desarrollo en todo el mundo.

Por último, el éxito del TCA se valorará en función de si consigue impedir aquellas transferencias de armas que contribuyen a generar o a aumentar el sufrimiento humano.

2. ALCANZAR UN TRATADO FUERTE ANTES DE GARANTIZAR SU ACEPTACIÓN UNIVERSAL

El comercio mundial de la mayoría de artículos de consumo está regulado y cuidadosamente controlado en el ámbito internacional. En cambio, el comercio mundial de armas y municiones no lo está. Actualmente, no existen criterios jurídicamente vinculantes, sólidos y universalmente aplicables que regulen la transferencia de armas convencionales entre fronteras. El propósito del TCA es subsanar esta falta de regulación global mediante el establecimiento de un instrumento jurídicamente vinculante que obligue a los Estados a evaluar los riesgos de las posibles consecuencias negativas derivadas de las transferencias de armas.

Para que su repercusión en el ámbito humanitario sea duradera, los riesgos que se evalúen deben incluir las violaciones del derecho internacional humanitario (DIH), el impacto negativo en el desarrollo socioeconómico, el fomento de la corrupción y el empeoramiento de la violencia armada. Sin estos riesgos no se tienen plenamente en cuenta, la situación no cambiará.

Por consiguiente, el TCA debe comenzar su andadura como un tratado fuerte, que establezca estándares comunes rigurosos. Los Estados no deben debilitar estas normas en aras de hacer un acuerdo universal sobre el texto.

No se trata de hacer un alegato en contra de la universalidad, sino más bien, contra la secuencia temporal. Los tratados *nunca* comienzan siendo "universales" y, de hecho, muy pocos logran una universalidad total; la entrada en vigor y el posterior aumento en el número de signatarios es un *proceso* que lleva tiempo. Si las normas internacionales establecidas por el TCA son débiles, su aceptación universal –o casi universal– carecerá de valor.

Los hechos indican que los tratados fuertes reciben respaldo con el tiempo. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fue adoptado y quedó abierto para su firma, ratificación y adopción en 1966. En 1968, solamente un país se había convertido en Estado parte del Pacto.⁵ Más adelante, el PIDCP obtuvo un respaldo generalizado y en febrero de 2013 se habían adherido 167 Estados partes.⁶

Hay muchos otros ejemplos, como:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada en 1979: de 31 Estados partes en 1981, hasta los 187 en 2013.

Si finalmente el TCA establece normas internacionales débiles, su aceptación universal – o casi universal – carecerá de valor.

- La Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en 2000: 22 Estados partes en 2002, que aumentaron hasta 174 en 2013.
- La Convención de la ONU contra la Corrupción, adoptada en 2003: en 2004 contaba con 15 Estados partes, mientras que en 2013 ha llegado a los 165.

Asimismo, existen numerosos indicios que sugieren que los tratados fuertes suelen influir positivamente en el comportamiento de los Estados no partes a través de la creación de normas globales. Un buen ejemplo de esto es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés), que cuenta con 165 Estados partes en 2013.⁷ Concretamente, hay varios Estados que no han firmado ni ratificado la Convención, pero muchos de estos países han adaptado rápidamente sus prácticas de acuerdo con las principales disposiciones del tratado.

Del mismo modo, por lo general los Estados no partes han respetado las principales disposiciones de varios tratados, como la Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonas y sobre su destrucción (Convención sobre la prohibición de Minas Antipersonales), un acuerdo adoptado en de 1997 (con 161 Estados partes en 2013)⁸ y la Convención sobre Municiones en Racimo, adoptada en 2008 (que contaba con 77 Estados partes en 2012). Además, en general estos países han optado por no actuar explícitamente en contra de las disposiciones más importantes de las Convenciones.

Por último, es sumamente difícil fortalecer los tratados débiles con el tiempo. Lo habitual es que sean necesarias décadas para concluir las enmiendas y los protocolos adicionales, que dependen de la capacidad de los Estados para generar la voluntad política y el impulso suficientes para lograr el cambio. Por ejemplo, hicieron falta más de 40 años para que se adoptase el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés)⁹ y 20 años para la adopción del Protocolo Facultativo del CEDAW. Ambos establecían mecanismos de reclamación e investigación para los respectivos tratados.¹⁰ El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que establecía sistemas internacionales de inspección, no se adoptó hasta 2002, 18 años después de que se adoptara la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.¹¹

Este es el momento de aprovechar el impulso que se ha ido creando desde que comenzó el trabajo en la ONU sobre el TCA en 2006. En marzo de 2013, los negociadores tienen una segunda oportunidad para establecer las normas más rigurosas posibles en la regulación del comercio de armas, y en este momento la mayoría de los países ha mostrado un interés considerable por lograrlo. Será difícil que este nivel de apoyo vuelva a surgir en el futuro, por lo que los Estados no deben dejar pasar esta oportunidad.

3. ¿QUÉ DEBE CONTROLAR EL TCA?

FORTALECER EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TCA

El ámbito de aplicación del TCA debe ser amplio e inclusivo: Tiene que incluir *todas* las armas (también la munición, las piezas y los componentes), y *todos* los tipos de transferencias.

El tratado debe controlar todos los tipos de armas convencionales, incluyendo la munición, las piezas y los componentes. Debe regular todos los tipos de transferencias de armas, entre otras las exportaciones, las donaciones, los alquileres y los préstamos. El conjunto de todos estos elementos debe configurar el ámbito de aplicación del tratado final. Sin embargo, el ámbito de aplicación que establece el actual borrador es restringido y débil, lo cual significa que, probablemente, el Tratado no tendrá el necesario impacto positivo en el ámbito humanitario.

Las lagunas legales

1. *El ámbito de aplicación del borrador del tratado es demasiado restringido en cuanto a las armas que controla:* Según el borrador actual, el TCA únicamente controlará las siete categorías que engloban a las principales armas ofensivas convencionales y que están incluidas en el Registro de Armas Convencionales de la ONU (UNROCA, por sus siglas en inglés). A este tipo de armas se añaden las armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC).
2. *El tratado no aborda adecuadamente la munición, la cual no está incluida explícitamente en su ámbito de aplicación:*¹² La munición está incluida en el Artículo 6.4 sobre las exportaciones, que establecería controles relativamente débiles sobre las transferencias internacionales, y excluiría la munición de cualquier mecanismo de transparencia eficaz.
3. *Las piezas y componentes para armas convencionales y el equipamiento quedan excluidos del ámbito de aplicación del tratado:*¹³ En el actual borrador, estos importantes artículos reciben el mismo tratamiento que la munición y, por consiguiente, plantean los mismos problemas.
4. *La definición de transferencias internacionales es limitada y equívoca:* La definición de transferencias internacionales se ve reducida a las actividades comerciales realizadas mediante exportación, importación y tránsito/transbordo, de modo que el tratado corre el riesgo de que

los préstamos, donaciones y trueques escapen a un control eficaz. Asimismo, también quedarían excluidas las transferencias realizadas por las fuerzas armadas o los organismos autorizados por el Gobierno de un Estado a otro y que se lleven a cabo dentro de un país, por ejemplo durante o después de una operación de mantenimiento de la paz o un ejercicio militar.

Las consecuencias

1. Las repercusiones humanitarias de un ámbito de aplicación restringido:

Tal y como está redactado actualmente, el tratado no evitaría la transferencia internacional de muchos tipos de armas convencionales, incluyendo los vehículos blindados de transporte de tropas, ni de muchos tipos de aeronaves y helicópteros militares (como los aviones no tripulados), por ejemplo a países cuyo respeto a los derechos humanos es dudoso.

Si no aborda las transferencias de munición de forma adecuada, el tratado podría incumplir sus objetivos humanitarios más importantes.

2. La munición es la clave para poner fin a los conflictos:

Las armas de fuego no tienen poder sin balas. Si no aborda las transferencias de munición de forma adecuada, el tratado podría incumplir sus objetivos humanitarios más importantes.¹⁴ Un control irregular de las transferencias de munición a nivel mundial no bastará para evitar que las transferencias irresponsables sigan alimentando los conflictos y la criminalidad en todo el mundo, provocando así la muerte de decenas de miles de personas cada año.

Cuadro 1: El alcance global del comercio de munición

Un informe publicado por *Conflict Armament Research* en 2012 reveló que 14 países africanos utilizaron munición iraní, aunque sólo en cuatro de estos casos fue utilizada por las fuerzas gubernamentales.¹⁵ La munición se fabricó durante la última década y fue suministrada a los Gobiernos que posteriormente la vendieron ilícitamente, alimentando rebeliones, guerras civiles, conflicto armado y violencia criminal e intercomunitaria en países de toda el África subsahariana.¹⁶

El comercio internacional de munición sigue estando sometido a menos control y siendo incluso menos transparente que el de armas, y en comparación se sabe muy poco sobre su verdadera magnitud. Aunque algunas pruebas indican que las ventas globales de munición están creciendo a un ritmo más rápido que el de las ALPC con las que se utiliza,¹⁷ actualmente no existen cálculos oficiales del valor anual total de las transferencias de munición autorizadas.¹⁸

Esta falta de datos complementarios y transparencia en el sector de la munición aumenta el riesgo de que haya desvíos hacia usuarios no autorizados o ilícitos.¹⁹ A su vez, no existen sistemas oficiales que controlen y registren el flujo de munición hacia regiones en las que haya una grave preocupación por la situación humanitaria y conflictos en

marcha. Un TCA que no incluya disposiciones sobre transparencia en relación a la munición no servirá para cambiar esta situación.

La munición y las piezas y componentes no están incluidos en el ámbito de aplicación del actual borrador del tratado, sino que se abordan en la sección sobre las exportaciones. En consecuencia, únicamente se controlan las exportaciones de estos elementos tan importantes, cuyas obligaciones se limitan a un reducido conjunto de criterios de evaluación de riesgos en relación con el derecho internacional humanitario (DIH), el derecho internacional de derechos humanos (DIDH) y el terrorismo. Las medidas que establece el borrador en relación a la desviación, el desarrollo socioeconómico, la violencia de género y la violencia contra los niños, la corrupción y el crimen transnacional no se aplican a la munición. Además, , no existen requisitos en materia de presentación de informes y mantenimiento de registros para las transferencias de dichos artículos, como abordaremos en mayor profundidad en el apartado 5.

3. Las características cambiantes del comercio de armas: la importancia de las piezas y componentes

Las armas modernas no pueden fabricarse ni mantenerse sin acceso a las piezas y componentes, que se comercializan en el mercado global.. Si el tratado no logra imponer controles adecuados a las transferencias de piezas y componentes, será difícil reducir el impacto negativo de las transferencias irresponsables de armas en los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Según cálculos de Oxfam, el comercio mundial de piezas y componentes entre 2008 y 2011 ascendió a más de 9.700 millones de dólares.²⁰ La falta de bases de datos completas, agravada por las pocas obligaciones que tienen los Estados de informar sobre dichas transferencias, implica que estos cálculos probablemente son extremadamente conservadores.

Algunas de las armas que están alimentando muchos de los conflictos armados en África, por ejemplo, se importan de otros continentes en piezas, que se ensamblan posteriormente en el continente africano. Es el caso de los fusiles, granadas propulsadas por cohetes (RPG, por sus siglas en inglés), morteros, ametralladoras y otras armas pequeñas y ligeras de este tipo.²¹

Sin piezas de repuesto, las armas se vuelven inservibles rápidamente. En el Cuadro 2 se demuestra cómo la capacidad de un Estado para adquirir piezas de repuesto puede ser determinante para el resultado o la gravedad de un conflicto.

Sin piezas de repuesto, las armas se vuelven inservibles rápidamente.

Cuadro 2: Lanzamiento fallido: el caso de la Fuerza Aérea de Libia

La escasez de repuestos puede limitar muy rápidamente la capacidad militar. Debido a las sanciones internacionales, las piezas de repuesto eran muy difíciles de obtener para el régimen del Coronel Muamar Gadafi.²² Por consiguiente, durante el conflicto de 2011, aunque la Jamahiriya Árabe Libia tenía teóricamente un total de 374 aeronaves de combate, la mayoría estaba inoperativa, lo cual limitó la capacidad del régimen para llevar a cabo operaciones aéreas.²³

4. Eludir las disposiciones del TCA: donaciones, préstamos y alquiler de armas

Podría considerarse que el ámbito de aplicación establecido por el borrador del tratado excluye las transferencias no comerciales, categoría en la que podrían clasificarse los préstamos, las donaciones y la ayuda militar. Así, los Estados podrían donar o prestar armas a otros países sin importar la probabilidad de que el destinatario vaya a utilizarlas para cometer graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o para respaldar actos terroristas. Si bien el acceso a los datos sobre las cesiones gratuitas, donaciones y préstamos de armas por parte de los Gobiernos suele ser limitado, es evidente que este tipo de transferencias es bastante común en el comercio internacional de armas. Como muestra el estudio de caso a continuación, los Gobiernos de todo el mundo realizan rutinariamente este tipo de transferencias, lo cual puede tener serias implicaciones para la eficacia de un futuro TCA.

Cuadro 3: Donación de vehículos militares de China a Camboya

Pekín donó 250 todoterrenos y camiones a las Reales Fuerzas Armadas de Camboya en 2010.²⁴ Los funcionarios de Camboya han declarado que "China ha desempeñado un papel fundamental para mejorar el ruinoso inventario militar de Camboya".²⁵ A no ser que se enmiende, el actual borrador del TCA corre el riesgo de no controlar la transferencia de equipamiento militar o armas en forma de donaciones. .

Las soluciones

1. *El tratado debe controlar todos los tipos de armas convencionales: Se debe ampliar el ámbito del tratado más allá de las siete categorías de armas convencionales establecidas por el UNROCA, a las que se añaden las ALPC (la denominada fórmula 7+1) para que se aplique a todas las armas convencionales. Esto será esencial para que el tratado sea plenamente eficaz a la hora de evitar los daños humanitarios; asimismo, será vital para garantizar que la pertinencia del tratado no disminuya a lo largo del tiempo, cuando se desarrollen nuevos tipos y categorías de armas.*²⁶

2. *El ámbito de aplicación establecido por el borrador debe modificarse para incluir la munición junto con las demás armas convencionales en el Artículo 2.A.1.²⁷ La aplicación de controles exhaustivos a la transferencia internacional de munición y será fundamental para alcanzar las metas y cumplir con los objetivos del tratado, que incluyen la necesidad de evitar el sufrimiento humano. Esto significaría que, entre otros factores, todos los elementos establecidos por el Artículo 4.6, así como los requisitos sobre la presentación de informes y mantenimiento de registros se aplicarían a la munición y el equipamiento bélico.*²⁸

Es necesario que las "transferencias internacionales" de armas estén claramente definidas en el tratado, para así facilitar el control sobre un amplio abanico de actividades relacionadas.

3. *El borrador del tratado debe modificarse para incluir las piezas y componentes junto con el resto de armas convencionales incluidas en el Artículo 2.A.1: Las piezas y componentes deben incorporarse al ámbito de aplicación del tratado final, sobre todo si se tiene en cuenta la naturaleza globalizada del comercio de armas. El TCA debe incluir en su ámbito de aplicación todas las piezas y componentes especializados, que se hayan diseñado y fabricado para el equipamiento de defensa, o que se puedan utilizar para este fin. Al igual que en el caso de la munición, la incorporación de las piezas y componentes al ámbito de aplicación del tratado garantiza que todos los criterios de exportación se apliquen a estos artículos; asimismo, garantizaría su plena inclusión en los requisitos del TCA relativos a la presentación de informes, lo cual añadiría al comercio de armas una transparencia muy necesaria.*

4. El ámbito del texto del tratado debe aplicar los mismos estándares normativos (a) a las transferencias no comerciales, del mismo modo que se aplica a las comerciales y (b) a las transferencias internacionales llevadas a cabo "dentro del país", por ejemplo, tras una operación militar o de mantenimiento de la paz. Es necesaria una definición más amplia de transferencia internacional, que incluya claramente todos los tipos de transferencias internacionales –tanto comerciales como no comerciales– así como las transferencias internacionales de titularidad o control. Es necesario que las "transferencias internacionales" de armas convencionales estén claramente definidas en el tratado, para así facilitar el control sobre un amplio abanico de actividades relacionadas, como la exportación, la importación, el tránsito/transbordo y la intermediación.

4. LAS REGLAS DEL JUEGO

FORTALECER LAS PROHIBICIONES Y CRITERIOS DEL TCA

Los criterios del TCA deben basarse en las normas internacionales más rigurosas: Deben contemplar normas internacionales, claras y eficaces, que se basen en estándares jurídicos y mejores prácticas.

El borrador del tratado debe establecer criterios exhaustivos de evaluación de riesgos: El TCA debe garantizar que se rechacen las transferencias si existe un riesgo significativo de que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), actos de violencia armada (incluyendo la violencia armada por razones de género) y desviaciones, así como facilitar la corrupción o debilitar el desarrollo socioeconómico.

El TCA debe establecer reglas claras para las transferencias de armas. Los criterios del TCA son las normas que rigen la evaluación de las exportaciones de armas y valoran el riesgo de uso indebido. En este sentido, la lista de factores de riesgo debe ser exhaustiva y, además, debe establecerse un umbral razonable a partir del cual estos factores tengan una incidencia importante a la hora de autorizar o denegar una transferencia.

Las lagunas legales

1. Las prohibiciones del Artículo 3.3 en relación a las armas utilizadas para el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra están definidas de manera demasiado restringida, tanto en términos de contenido (tipos de violaciones) como de aplicación.
2. El umbral que determina la existencia de un "riesgo preponderante" de violaciones del DIH o DIDH antes de denegar una petición de transferencia es confuso y puede resultar peligroso: El uso de este término requiere una evaluación de las consecuencias para la paz y la seguridad en relación al riesgo de que se vulnere el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de derechos humanos, lo que supone una comparación inaceptable.
3. La diferenciación entre criterios obligatorios (Artículo 4.2) e inquietudes adicionales (Artículo 4.6) es completamente arbitraria:

Los criterios del TCA son las normas que rigen la evaluación de las exportaciones de armas y valoran el riesgo de uso indebido.

El proceso de evaluación de los riesgos de las exportaciones de armas no incluye criterios relativos a la desviación, la violencia por razones de género, la corrupción, el desarrollo socioeconómico y el crimen organizado; así, el tratado ignora una serie de riesgos graves que suelen estar asociados a las transferencias internacionales de armas convencionales.

Las consecuencias

1. *El débil lenguaje del tratado amenaza con minar el respeto a las normas jurídicas vigentes, como los Convenios de Ginebra, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad:*

El borrador del tratado contiene dos artículos en los que se establece el marco que deben utilizar los Estados para valorar una transferencia de armas. El Artículo 3.3 del borrador prohíbe a un Estado autorizar una transferencia "con el propósito de facilitar que se cometa genocidio, crímenes de lesa humanidad, o crímenes de guerra que constituyan una vulneración grave de los Convenios de Ginebra de 1949 o graves violaciones del Artículo Común 3 de los Convenios de Ginebra de 1949". Tal y como está formulado en el actual borrador, el Artículo 3.3 no evitaría el suministro de armas que alimenta las violaciones más atroces del DIH y del DIDH. Esta disposición tiene tres problemas:

- a) El ámbito de "crímenes de guerra" que contempla esta disposición es considerablemente más limitado que los establecidos tanto por el tratado como por el derecho internacional consuetudinario. Esta disposición limita su aplicación a los crímenes recogidos por los Convenios de Ginebra de 1949, por lo que omite otros crímenes de guerra que habitualmente se cometen utilizando armas convencionales, como por ejemplo los ataques intencionados contra las poblaciones civiles, los objetivos civiles o el personal de ayuda humanitaria.²⁹
- b) La expresión "a efectos de" es excepcionalmente restringida y sugiere que, para que se aplique esta disposición, los Estados tienen que transferir armas expresamente para facilitar un crimen de guerra o para violar los Convenios de Ginebra. Está claro que ningún Estado admitiría abiertamente que tenía la intención de facilitar hechos tan atroces. La actual redacción de esta disposición no permitiría que se evitasen transferencias de armas que facilitarían la comisión de las graves violaciones expuestas en la misma. De hecho, si esta redacción se mantiene, no parece posible que esta disposición vaya a tener efecto alguno.
- c) En lo relativo al "genocidio", el borrador del Artículo no cumpliría con su deber de *evitar* el genocidio tomando medidas antes de que se produzca, tal y como establece la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio³⁰. Sin embargo, según la actual redacción del Artículo 3.3, éste se aplicará únicamente donde ya haya ocurrido un genocidio.

Tal y como está formulado en el actual borrador, el Artículo 3.3 no evitaría el suministro de armas que alimenta las violaciones más atroces del DIH y del DIDH.

Cuadro 4: Armas utilizadas en presuntas violaciones graves de los derechos humanos en Siria

Pese a la indignación de la comunidad internacional, durante el actual conflicto Siria ha seguido importando sistemas armamentísticos como helicópteros, aviones de caza, misiles tierra-aire y munición.³¹ Por ejemplo, en 2010, Siria importó armas pequeñas y ligeras y munición por un valor superior a un millón de dólares.³² Existen pruebas de que algunas de estas armas han desempeñado un papel fundamental en la represión gubernamental de los manifestantes durante las protestas de 2011.³³ Según Human Rights Watch, además de la munición para armas pequeñas, el ejército sirio ha utilizado bombas incendiarias lanzadas desde el aire en al menos cuatro lugares de Siria desde mediados de noviembre de 2012.³⁴ Recientemente, la ONU calculó que el número de víctimas mortales en casi dos años de guerra civil en Siria asciende a 70.000.³⁵

2. Mina el respeto por el de DIH y el DIDH: por qué el "riesgo preponderante" podría ayudar a armar a quienes cometen violaciones de los derechos humanos

El borrador exige que los Estados rechacen una transferencia de armas únicamente si, tras haber evaluado sus posibles contribuciones a la paz y la seguridad, se considere que existe un "riesgo preponderante" de que la transferencia pueda provocar graves vulneraciones del DIH y el DIDH, o contribuir a la comisión de actos terroristas. Esto incrementa las posibilidades de que un Estado pueda optar por ignorar el riesgo de que se produzcan violaciones del DIH o del DIDH, sobre la base de que estas no invalidan una posible contribución, considerada como positiva, de la transferencia de armas en cuestión a la paz y la seguridad. Establecer este tipo de proceso comparativo de toma de decisiones es contrario a las normas y principios jurídicos vigentes en el ámbito internacional.

Cuadro 5: Ayuda militar a Egipto

Pese a la preocupación constante por los derechos humanos en Egipto, en marzo de 2012, Estados Unidos asignó 1.300 millones de dólares en concepto de ayuda militar a Egipto, aduciendo que la seguridad nacional de Estados Unidos requería una ayuda militar continua. Así pues, este país no aplicó las condiciones impuestas por su Congreso en 2011, que vinculan su ayuda a los avances de Egipto en su transición hacia la democracia.³⁶ "Estas decisiones reflejan el objetivo global de Estados Unidos: mantener nuestra alianza estratégica con un Egipto más fortalecido y estable mediante una exitosa transición a la democracia", dijo Victoria Nuland, portavoz del Departamento de Estado.³⁷ Durante 2011, el año de manifestaciones generalizadas contra el régimen, Egipto recibió de Estados Unidos más de 400 millones de dólares en productos y servicios de defensa.³⁸

Una de las metas fundamentales del tratado debería ser evitar que los Estados autoricen una transferencia de armas cuando exista un riesgo significativo de que se produzcan violaciones graves del DIH y del DIDH. Para lograr este propósito, el tratado tiene que establecer un umbral internacional que sea claro y común. "Preponderante" es un término muy problemático, dado que tiene múltiples interpretaciones. Por un lado, se podría interpretar que se refiere únicamente a un umbral o nivel de magnitud. Sin embargo, no está claro dónde se sitúa este umbral y cabe interpretar que es tan elevado que los Estados únicamente están obligados a rechazar una transferencia en circunstancias extremas y excepcionales.

Por otro lado, algunos Estados pueden tratar de interpretar "preponderante" en este contexto como un factor más importante que otros. De acuerdo con esta lógica, el Estado podría valorar el riesgo de consecuencias humanitarias frente a otros intereses, como una supuesta contribución a la paz y la seguridad tal y como se expone en el Artículo 4.1 del borrador. Los peligros de este enfoque son evidentes, dado que, por su propia naturaleza, las transferencias de armas siempre se realizan en un contexto negativo para la paz y la seguridad. Los Estados pueden considerarse libres de argumentar que, en el caso de una transferencia concreta, sus inquietudes acerca de "la paz y seguridad" se imponen o son prevalecen, incluso sobre un importante perjuicio humanitario o para los derechos humanos.

Cuadro 6: Arabia Saudí, record en acuerdos de armas pese a la situación de derechos humanos

En 2012, un informe de Amnistía Internacional³⁹ reveló que las Reales Fuerzas Armadas de Arabia Saudí utilizaron cazabombarderos suministrados por el Reino Unido en sus ataques en Yemen, en los que murieron muchos civiles; sin embargo, en mayo de 2012, el primer ministro británico David Cameron justificó las ventas de armas a Arabia Saudí afirmando que son "legítimas y correctas", basándose en que los "países autocráticos tienen el derecho a la autodefensa"⁴⁰. En mayo de 2012, BAE Systems firmó un contrato por valor de 3.000 millones de dólares para suministrar aviones de entrenamiento a Arabia Saudí, a pesar de la constante preocupación de que pudieran utilizarse para cometer graves violaciones a los derechos humanos.⁴¹ De acuerdo con el mismo informe de Amnistía Internacional, "Arabia Saudí ha sido el destinatario de un gran número de operaciones de venta de armas en los que ha participado el Reino Unido; no obstante, estos acuerdos han sido sumamente herméticos y apenas ha habido seguimiento sobre la forma en que se utilizaron las armas".⁴²

3. Las distinciones arbitrarias entre los criterios "obligatorios" de evaluación de riesgos y las "inquietudes adicionales" amenazan con minar el objetivo del tratado y debilitar su eficacia:

Los principios que deberían guiar las transferencias internacionales de armas se presentan en dos secciones. Los que se exponen en el Artículo 4.2 incluyen el DIH, DIDH y la amenaza de contribuir a actos terroristas, y suponen una evaluación obligatoria. Asimismo, en el Artículo 4.6 se enumera un segundo conjunto de factores secundarios, que deben utilizarse en el caso de que los Estados sólo deban contemplar "la adopción de medidas factibles" para evitar el riesgo de que se produzcan tales resultados, también conocidas como medidas de mitigación de riesgos.⁴³ Además, aunque la violencia por cuestiones de género y la violencia contra los niños están incluidas entre estos factores, no aparecen en la definición más amplia de la violencia armada, lo cual supone una grave omisión en el texto.

En primer lugar, la distinción entre estos dos tipos de riesgos es arbitraria. Los cinco criterios adicionales tienen un fundamento en el derecho internacional. Asimismo, son importantes en lo que respecta a las consecuencias negativas de las transferencias de armas irresponsables o ilícitas. Todos estos criterios incorporan también una metodología exhaustiva y sólida que permite cuantificar y evaluar el riesgo de sus efectos. Unidos a los criterios obligatorios, estos criterios forman parte de las mejores prácticas existentes en cuanto a los regímenes de control de las transferencias de armas en el ámbito nacional y en los acuerdos regionales de todo el mundo. Separarlos y eliminarlos del proceso de toma de decisiones significa debilitar considerablemente esas normas vigentes.

Los ejemplos concretos que se exponen a continuación muestran que eliminar estas consideraciones del proceso de toma de decisiones de las transferencias de armas tendría consecuencias nefastas.

Desviación

La desviación es fundamental para que los movimientos de armas pasen de ser lícitos a ilícitos. Todos los Estados quieren reducir el comercio ilícito de armas; combatir la desviación es un paso fundamental para conseguirlo.

En muchas regiones, la desviación es el medio mediante el cual los grupos no estatales y los regímenes violentos e irresponsables, incluyendo aquellos que están sujetos a embargos internacionales, adquieren armas que utilizan para amenazar, mutilar y asesinar. Por lo tanto, si el TCA no incluye el riesgo de desviación entre sus principales criterios de evaluación de riesgos, no será capaz de hacer frente a una de las principales causas de los conflictos y la violencia armada a escala internacional.

Todos los Estados quieren reducir el comercio ilícito de armas; combatir la desviación es un paso fundamental para conseguirlo

Los Estados tienen que permanecer alerta frente al riesgo de desviación y adoptar todas las precauciones necesarias antes de aprobar una transferencia de armas. La inclusión este riesgo de forma explícita, como

parte de los criterios de evaluación de las transferencias internacionales de armas, es una forma de reducir la cantidad de armas que terminan en el mercado negro.

Violencia por cuestiones de género y violencia contra los niños

La violencia sistémica por cuestiones de género está sumamente extendida y se ha identificado en todas las regiones del mundo. Cuando existen culturas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas antes de los conflictos, es posible que se agraven en el curso del conflicto, como una manifestación extrema del abuso que las mujeres enfrentan en los tiempos de paz.⁴⁴ Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios suelen traducirse en un incremento de la prostitución, el tráfico de mujeres y las agresiones sexuales, que exigen medidas específicas de protección y castigo".⁴⁵

En los conflictos, la violencia sexual se convierte en una táctica de los grupos armados para afirmar su poder y su dominio, y para aterrorizar al enemigo. La anterior Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, Margot Wallström, ha afirmado que en muchos conflictos "la violación es la primera línea de batalla".⁴⁶ Si bien la violencia por cuestiones de género va dirigida predominantemente a las mujeres y las niñas, también puede afectar a los hombres y los niños.⁴⁷ La violencia doméstica, puede agravarse debido a la disponibilidad de armas, y también puede aumentar durante y después de los conflictos. Las mujeres y los niños vulnerables son los que corren mayor riesgo.⁴⁸

El TCA no debe crear confusiones que puedan debilitar las obligaciones que tienen los Estados, que en virtud de los tratados sobre los derechos internacionales humanitarios y el derecho humanitario, como el ICCPR, la CEDAW y el Convenio de Ginebra y sus protocolos adicionales, están obligados a ofrecer protección frente a la violencia por cuestiones de género, también en el contexto de un conflicto armado.

Cuadro 7: La violencia sexual ejercida por actores estatales y no estatales con el fin de intimidar y degradar

En julio de 2012, el Representante Especial Interino del Secretario General de la ONU sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, Vijay Nambiar, condenó los actos de violencia sexual en el este de la República Democrática del Congo que presuntamente habían sido perpetrados por grupos armados, entre ellos un grupo rebelde conocido como M23; asimismo, realizó un llamamiento para que las autoridades investiguen dichos actos. También expresó su profunda preocupación de que la intensificación de la violencia en la región oriental del país, "convierta de nuevo a la violencia sexual en un patrón del conflicto".⁴⁹

En junio de 2012, Human Rights Watch advirtió de que las fuerzas de seguridad sirias habían utilizado la violencia sexual "para humillar y degradar a los detenidos con completa impunidad", y reveló que las fuerzas gubernamentales habían utilizado la violencia sexual para torturar a los hombres, mujeres, niños y niñas, detenidos durante el conflicto.⁵⁰ En

otro informe publicado en enero de 2013, el Comité Internacional de Rescate corroboró estos hallazgos al informar que la violación era una característica "significativa e inquietante" del conflicto en este país.⁵¹

Crimen organizado:

Aunque las bandas de crimen organizado controlan menos del 2% de las armas pequeñas del mundo, muchas tienen acceso a armas de fuego automáticas de tipo militar y otros tipos de armamento sofisticado que pueden causar daños graves.⁵² En los países que no están afectados por conflictos, las bandas son las principales protagonistas de la violencia armada; la violencia armada no relacionada con los conflictos causa aproximadamente dos tercios de todas las muertes violentas en el mundo.⁵³ Al menos dos millones de personas de todo el mundo — probablemente más — viven con lesiones que, en la última década, les han provocado las armas de fuego en escenarios ajenos a los conflictos.⁵⁴

Cuadro 8: Violencia armada relacionada con bandas en México

Datos recientes sobre las armas de fuego incautadas en escenas de crímenes en México⁵⁵ revelan que dos tercios de ellas provienen de Estados Unidos.⁵⁶ No ha sido posible rastrear el comprador inicial de más del 50,5% (7.329) de ellas.⁵⁷

Corrupción:

Debido a los altos niveles de hermetismo en torno a la mayoría de las operaciones de compra-venta de armas, el comercio internacional de armas es particularmente propenso a la corrupción. Transparencia Internacional (TI), basándose en los datos del Banco Mundial y el Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI), cifra el coste mundial de la corrupción en el sector de defensa en un mínimo de 20.000 millones de dólares anuales. Esto equivale al total mundial de la ayuda oficial al desarrollo (ODA) destinada en 2008 a Afganistán, Bangladesh, República Democrática del Congo, Irak y Paquistán; o la suma total prometida por el G8 en L'Aquila en 2009 para luchar contra el hambre mundial.⁵⁸

Según el Departamento de Comercio de Estados Unidos, el 50% de las denuncias por soborno entre 1994 y 1999 se realizó en el sector de la defensa.⁵⁹ Una encuesta realizada en 2006 por Control Risks reveló que un tercio de las empresas de defensa internacionales pensaba que había perdido algún contrato en los últimos años debido a la corrupción de alguna empresa de la competencia.⁶⁰ Asimismo, TI informó en enero de 2013 de que el 70% de los países no ofrece protección contra la corrupción en el sector de la defensa.⁶¹

Existen casos recientes que muestran los efectos de la corrupción y los riesgos que suponen para el comercio mundial legal de armas.

En los países que no están afectados por conflictos, las bandas son las principales protagonistas de los actos de violencia armada. Se calcula que la violencia armada no asociada a conflictos es responsable de dos tercios de las muertes violentas en todo el mundo.

Cuadro 9: Los sobornos ascienden al 10% del valor de la venta de armas

En diciembre de 2012, seis empleados de un grupo de defensa finlandés, Patria, fueron acusados de soborno y espionaje empresarial en relación a un contrato con la defensa eslovena para la compra de vehículos blindados. De acuerdo con la Fiscalía General de Finlandia, los presuntos sobornos ascendían al 10% del valor de la venta, que superó los 160 millones de euros. En septiembre de 2012, Eslovenia redujo su pedido inicial de 135 vehículos a únicamente 30.⁶²

Desarrollo socioeconómico:

El conflicto y la violencia armados tienen consecuencias atroces en las vidas y los medios de subsistencia de manera atroz. Así pues, estas consideraciones deben tenerse en cuenta a la hora de decidir sobre las transferencias de armas. Los países que han vivido décadas de conflicto armado no están preparados ni tienen los instrumentos necesarios para mantener sus avances en el desarrollo a largo plazo, de modo que existen pocas posibilidades de que logren alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) en 2015. Asimismo, las investigaciones han demostrado que los países vecinos también se ven afectados negativamente por los conflictos, lo cual implica serias consecuencias para los procesos de desarrollo a largo plazo.⁶³

Esto es especialmente patente en Mali, un país que, antes del estallido del conflicto interno, estaba avanzando firmemente hacia la consecución de los MDG. Así, los datos de la ONU mostraban que durante la última década se había producido un descenso significativo de la mortalidad de niños menores de cinco años, notables mejoras en el acceso a la atención médica y las tasas de matriculación escolar, así como una creciente disminución de los niveles de pobreza extrema.⁶⁴ Sin embargo, desde que se desencadenara el conflicto en enero de 2012, más de 147.000 civiles han huido del norte de Mali para buscar refugio en los países vecinos.⁶⁵ Además, el clima de inseguridad que impera en la zona y la amenaza de la violencia y el conflicto armados han tenido consecuencias atroces en los procesos de desarrollo socioeconómico, ya que los presupuestos de ayuda se han congelado, las escuelas tienen que permanecer cerradas y se ha profundizado la inseguridad alimentaria en algunas partes del país. Así pues, es probable que esto haga que se reviertan los avances logrados durante las dos últimas décadas de cara a la consecución de los ODM.

Los países que han vivido décadas de conflicto armado no están preparados ni tienen los instrumentos necesarios para mantener sus avances en el desarrollo a largo plazo.

Cuadro 10: Las transferencias irresponsables de armas y su impacto a largo plazo en el desarrollo

El 2006, el valor de las importaciones de armas de Birmania equivalía a un increíble 72% del volumen total de la ayuda oficial al desarrollo recibida por este país.⁶⁶ Otros ejemplos notables durante ese mismo año son Yemen (71%) y Eritrea (34%).⁶⁷ Esto pone de manifiesto que tanto los Estados proveedores como los destinatarios han ignorado los objetivos de desarrollo sostenible.

Las soluciones

1. Las prohibiciones establecidas por el Artículo 3.3 en relación a las armas utilizadas para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra deben definirse de forma integral y su aplicación debe ser coherente con las normas internacionales vigentes: Las definiciones minimalistas crearán umbrales simplemente demasiado elevados, que no lograrán tener un impacto humanitario significativo en los conflictos armados.
2. Los umbrales de evaluación nacional deben estar basados en el "riesgo significativo" y no en el "riesgo preponderante": El tratado no debe crear una situación en la que los Estados puedan argumentar que un impacto que se considera positivo para la paz y la seguridad está por encima de la primacía de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario.
3. Las evaluaciones de riesgos para las transferencias de armas tienen que ser obligatorias e exhaustivas: Al crear distinciones artificiales entre, por un lado, el riesgo de violaciones del derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y de una contribución a actos terroristas, y, por el otro, las consecuencias negativas en lo que respecta a la desviación, el crimen internacional, la violencia por razones de género y la violencia contra los niños, la corrupción y el desarrollo sostenible, el tratado amenaza con minar los principios jurídicos internacionales vigentes y las actuales buenas prácticas que, en consecuencia, se verían muy debilitados. El tratado debe garantizar que todas las posibles consecuencias negativas de una potencial exportación de armas, establecidas en los Artículos 4.2 y 4.6 del borrador, se tienen plenamente en cuenta durante el proceso de evaluación de riesgos previo a que se decida autorizar o denegar una exportación de armas convencionales.

5. HACER QUE EL TRATADO FUNCIONE

FORTALECER LA APLICACIÓN DEL TCA

La sección sobre la aplicación del tratado incluida en el borrador es demasiado limitada; en efecto, las obligaciones son poco claras y, en algunos casos, amenazan con debilitar las buenas prácticas existentes.

El TCA debe ofrecer un marco claro y exhaustivo que garantice y respalde la implementación plena del tratado. Asimismo, debe aumentar los niveles de transparencia pública del comercio internacional de armas.

Las lagunas legales⁶⁸

1. *Permitir que las transferencias de armas realizadas como parte de acuerdos de cooperación de defensa no formen parte del ámbito de aplicación del tratado es una gran laguna legal:* El Artículo 5.2 establece que las obligaciones contractuales en virtud de los acuerdos de cooperación de defensa no pueden quedar invalidadas por las disposiciones del TCA, de modo que los Estados pueden realizar transferencias de armas al margen del tratado incluyéndolas en este tipo de acuerdos.
2. *Los requisitos que obligan a informar sobre las transferencias no servirán para incrementar significativamente la transparencia del comercio internacional de armas:* Existen tres deficiencias fundamentales en las disposiciones relativas a la obligación de informar: (a) los requisitos de mantenimiento de registros y presentación de informes no se aplican a las transferencias de munición, ni tampoco a las piezas y componentes; (b) ninguna disposición exige que los informes nacionales sean público; y (c) los Estados son libres de no incluir información que se considera sensible debido a intereses "comerciales" o "de seguridad nacional".
3. *La aplicación de los requisitos relativos al control de la intermediación en el comercio de armas es débil y limitada:* El Artículo 8 exige únicamente que los Estados "regulen la intermediación que se lleva a cabo bajo su jurisdicción". La decisión sobre las implicaciones de este Artículo se deja enteramente a discreción de cada país.

Las consecuencias

1. *La exclusión de los acuerdos de cooperación de defensa del tratado:*

La exclusión de los acuerdos de cooperación de defensa del TCA implicaría que los Estados podrían seguir transfiriendo armas a pesar de que exista un riesgo elevado de que dichas armas vayan a utilizarse en actos que violen los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Un tratado que permita la pervivencia de transferencias de armas en un contexto marcado por ese tipo de delitos internacionales graves va en contra del propósito humanitario del TCA (ver cuadro 11).

Cuadro 11: Rusia cumplió con sus contratos de defensa con Siria, a pesar de los riesgos de un uso indebido de las armas

En enero de 2012, una embarcación rusa cargada con 60 toneladas de armas y munición con destino a Siria fue detenida en Chipre. Posteriormente, siguió su rumbo hacia Siria a través de Turquía.⁶⁹ En marzo de 2012, Rusia entregó un cargamento de helicópteros remodelados a Siria, lo que provocó que Hillary Clinton, la Secretaria de Estado de Estados Unidos en ese momento, afirmara que Rusia estaba suministrando armas que serían utilizadas para masacrar a manifestantes civiles.⁷⁰ En respuesta, Sergey Lavrov, Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, declaró: "No violamos la ley internacional ni las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, ni nuestra legislación nacional en materia de control de exportaciones, que es una de las más estrictas del mundo".⁷¹ En entrevista con el canal de televisión Rossiya-1, llegó a afirmar que la remodelación de los helicópteros era parte de un contrato de defensa de 2008.⁷²

2. *Los requisitos que obligan a informar sobre las transferencias no servirán para incrementar significativamente la transparencia del comercio internacional de armas:*

Algunos de los mayores exportadores de armas del mundo, como Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, ofrecen información relativamente detallada y pública acerca de sus transferencias de armas convencionales, munición y piezas y componentes. Así pues, al establecer un estándar más bajo, el borrador tratado corre el riesgo de minar las actuales buenas prácticas en materia de transparencia en el comercio internacional de armas. Además, la exclusión de la información considerada sensible por motivos de confidencialidad comercial o de seguridad nacional –sin especificar lo que esto podría o debería implicar– daría margen a los Estados para que, aduciendo estas razones, no tuviesen que presentar información sobre alguna o todas sus transferencias de armas.

La exclusión de los acuerdos de cooperación de defensa del TCA implicaría que los Estados podrían seguir transfiriendo armas a pesar de que exista un riesgo elevado de que dichas armas vayan a utilizarse en actos que violen los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

Cuadro 12: Los mecanismos voluntarios de presentación de informes no funcionan

Los actuales sistemas de presentación de informes y mantenimiento de registros siguen siendo ineficaces a la hora de captar la magnitud del comercio internacional de armas. Por ejemplo, tras 20 años, la presentación de informes ante el UNROCA sigue siendo decepcionante. Sólo 51 Estados miembros (26%) enviaron sus informes nacionales en 2012, lo cual supone el porcentaje más bajo de la historia.⁷³ Además, la presentación de informes es desigual geográficamente; por ejemplo, únicamente dos países africanos presentaron informes en 2012.⁷⁴

3. *La falta de obligaciones específicas en relación al control de la intermediación en el comercio de armas implica que este artículo tendrá muy poco impacto:*

Las disposiciones son tan débiles que no es probable que consigan reducir las actividades de los intermediarios irresponsables, que suministran armas que violan los embargos internacionales, alimentan los conflictos y se utilizan para cometer graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Al establecer estándares más bajos, el borrador tratado corre el riesgo de minar las actuales buenas prácticas en materia de transparencia en el comercio internacional de armas.

Las soluciones

1. Resulta claramente *inaceptable que todo el tratado pueda verse debilitado simplemente a través de la creación de un "instrumento" conflictivo o el establecimiento de un acuerdo de cooperación de defensa*: La solución más sencilla sería eliminar el Artículo 5.2.
2. *El tratado debería incluir una obligación para que los Estados presenten informes anuales sobre todas sus transferencias*: Estos informes deberían incluir información tanto sobre los acuerdos como sobre las entregas, así como sobre armas convencionales (incluyendo la munición), y sobre las piezas y componentes. Los Estados deberían tener la obligación de hacer públicos estos informes. Si estableciese dichas obligaciones, el tratado podría aumentar drásticamente los niveles de transparencia pública del comercio internacional de armas. Asimismo, la exclusión de cierto tipo de información debería limitarse a contadas excepciones. Esto serviría para dejar claro cuáles son las prácticas de los Estados y les permitiría demostrar que están aplicando el tratado de buena fe.
3. *El TCA debería exigir explícitamente a los Estados que tomen medidas concretas para controlar la intermediación llevada a cabo por nacionales de su país*: Este control debería incluir que se garantice que todas las actividades de intermediación están autorizadas, y que el proceso de autorización implique que cada transferencia se valora utilizando criterios nacionales exhaustivos para la evaluación de riesgos.

6. APLICACIÓN DEL TRATADO

FORTALECER LAS DISPOSICIONES FINALES DEL TCA

La sección del borrador que aborda las disposiciones finales tiene varias debilidades y deficiencias. A continuación, identificamos las cuatro cuestiones más importantes:

Artículo 16 - Entrada en vigor

El requisito incluido en el borrador del tratado, que establece la necesidad de se adhieran 65 países para la entrada en vigor del mismo, es demasiado exigente. El objetivo debería ser una entrada en vigor rápida, nada se gana con retrasarla. Si el número de Estados necesarios se redujera a 30, el umbral sería aún lo bastante elevado como para evitar que un país o grupo específico de países obligase a la aprobación del TCA en contra los deseos de la comunidad internacional en general.

El objetivo debe ser una entrada en vigor rápida –nada se gana con retrasarla–.

Artículo 20 - Enmiendas

Las actuales disposiciones establecidas por el Artículo 20 implican que el futuro fortalecimiento del tratado será extremadamente difícil, ya que todas las enmiendas a este requerirán un acuerdo por consenso. Para que el tratado pueda desarrollarse a lo largo del tiempo, es fundamental que una mayoría de Estados Partes presentes y votantes pueda decidir sobre las enmiendas. La práctica normal en materia de tratados es que solamente los Estados Partes que hayan ratificado una enmienda queden obligados por ella. Así pues, no existen argumentos convincentes contra el establecimiento de dicho requisito. Esto subraya la necesidad de que los Estados se centren en acordar las normas más exigentes rigurosas posibles desde el comienzo.

Artículo 21 - Conferencia de Estados Partes (CoP, por sus siglas en inglés)

El Artículo 21 especificaba varias tareas y responsabilidades del CoP, entre ellas el poder de "considerar y adoptar recomendaciones relativas a la aplicación y el funcionamiento de este Tratado". Sin embargo, no está clara la manera en que el CoP abordará estas recomendaciones, ya

que no existe una disposición específica que exija a los Estados Partes revisar la aplicación del tratado en la Conferencia. Así pues, el tratado debería establecer explícitamente que la revisión de su aplicación y puesta en marcha sea labor del CoP.

Artículo 23 - Relaciones con los Estados no partes de este tratado

El Artículo 23, que establece las relaciones con los Estados no partes del tratado, es muy confuso y su propósito no está claro. En efecto, afirma que "los Estados partes deberán aplicar los Artículos 3 y 4 a todas las exportaciones de armas convencionales incluidas en el ámbito de aplicación de este tratado a los Estados no partes del mismo". Dicha afirmación abre la posibilidad de que no sea obligatorio aplicar otras disposiciones pertinentes del tratado en las interacciones con los Estados no partes. Sea cual sea el propósito de este artículo, si no se modifica, podría suponer un motivo para que los Estados rehúsen firmar y ratificar el TCA. Los Estados no partes no deberían estar sujetos a controles menos estrictos y, por consiguiente, se debería eliminar este artículo.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mundo entero estará observando a los gobiernos que se reúnen en marzo de 2013 en Nueva York para ver si son capaces de alcanzar un acuerdo que cumpla su finalidad humanitaria: poner freno al comercio de armas irresponsable, salvar las vidas que se pierden innecesariamente por culpa de la violencia armada, reducir el sufrimiento de los miles de afectados por los estragos de la guerra, y contribuir al desarrollo socioeconómico de las naciones. Las negociaciones de marzo ofrecen a los gobiernos una oportunidad histórica para alcanzar un acuerdo de aplicación amplia, que incluya normas internacionales exigentes y que contenga directrices claras para su implementación, así como disposiciones que permitan que el tratado sea una realidad en un futuro próximo. Estamos ante la oportunidad de negociar un tratado que realmente transforme el comercio de armas.

Los Estados no pueden permitirse la adopción de un tratado débil, deficiente y debilitado por las concesiones, para así tranquilizar a una minoría de escépticos. Esto no mejorará la realidad del comercio de armas.

Los esfuerzos de la mayoría de los Estados, que durante la última década han luchado enérgicamente para conseguir un tratado sólido, no deben verse frustrados por una minoría dispuesta a cambiar la esencia del tratado por una ilusión de universalidad. Estos Estados deben mantenerse firmes y unidos para alcanzar un tratado fuerte, que establecerá normas internacionales exigentes y que ayudará a que otros los suscriban en el futuro. Los Estados no pueden permitirse la adopción de un tratado débil, deficiente y debilitado por las concesiones, para así tranquilizar a una minoría de escépticos. Esto no mejorará la realidad del comercio de armas. La comunidad internacional ha recorrido un largo camino durante los últimos seis años, y la posición de los Estados ha cambiado de forma significativa (también la de los más escépticos respecto al TCA), pero aún queda mucho por hacer. Es fundamental que el proceso no se detenga frente a este último obstáculo; todos los Estados Miembros de Naciones Unidas deben estar a la altura y alcanzar un acuerdo fuerte, no un parcheo rápido y poco eficaz.

El año 2013 ofrece a los Estados la oportunidad de tomar medidas para controlar el comercio de armas a través de un conjunto de normas internacionales jurásicamente vinculantes – si hay retrasos o no se alcanza este objetivo, el precio será la pérdida continua de vidas humanas.

Es necesario eliminar las lagunas que se han identificado en el borrador del tratado. Si no es así, el tratado no podrá ser el sistema normativo “fuerte y sólido” que las Naciones Unidas pidieron a los Estados. El tratado resultante de la Conferencia en marzo de 2013 debe contener un lenguaje preciso e inequívoco, y los Estados deben tener claras cuáles son las disposiciones del tratado y sus obligaciones relativas a la aplicación del TCA.

RECOMENDACIONES

- El Ámbito de aplicación del tratado tiene que ser amplio, ya que debe controlar todos los tipos de armas convencionales y la munición, así como las piezas y componentes. También debe incluir todos los tipos de transferencias de armas que pueden tener lugar en el ámbito internacional.
- El tratado debe incorporar Criterios sólidos y garantizar que no se produzcan transferencias de armas cuando exista un riesgo considerable de que las armas vayan a utilizarse en actos que violen el derecho internacional de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, o de que vayan a agravar la violencia armada y los conflictos (incluyendo la violencia armada por razones de género), fomentar la corrupción o perjudicar el desarrollo.
- Las disposiciones de Aplicación deben garantizar que los estados miembros tengan la obligación de informar sobre todas las transferencias de armas. Asimismo, deben asegurar que actividades como la intermediación en el comercio de armas se incorporan al tratado de forma exhaustiva y cuidadosa.
- Las Disposiciones Finales deben garantizar que la entrada en vigor es lo más rápida posible, así como desarrollar disposiciones de enmienda que permitan a los Estados Partes desarrollar sus disposiciones en el futuro.

NOTAS

- ¹ ONU (2012) "The draft of the Arms Trade Treaty" (Borrador del Tratado sobre el Comercio de Armas), 26 de Julio de 2012, A/CONF.2/7/CRP.1, <http://www.un.org/disarmament/ATT/> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ² La Primera Comisión sobre el Desarme y la Seguridad Internacional de las Naciones Unidas (8 de octubre-6 de noviembre de 2012) aprobó la resolución L.11, haciendo un llamamiento para organizar una segunda conferencia diplomática del 18 al 29 de marzo de 2013. Ver <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/unga/2012/resolutions> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013)
- ³ Representantes de 74 Estados tomaron la palabra durante la Conferencia en julio de 2012 para presentar una declaración conjunta en la que destacaron lo que consideraban que eran los elementos "centrales" del tratado "sin los cuales nuestros esfuerzos se quedarían muy cortos en relación a lo que la resolución de la Asamblea General ha estipulado", y que "el TCA se juzgara en función de la fortaleza de su criterio (y también de su alcance)". Ver http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/20July_groupof74.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁴ Resolución 64/48 de la Asamblea General de la ONU, cuarto párrafo
- ⁵ Colección de Tratados de las Naciones Unidas (1966) "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Colección de Tratados de las Naciones Unidas (1966) "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁸ ONU (2010) Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (2010) http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cpusptam/cpusptam_s.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁹ Colección de Tratados de las Naciones Unidas (2008) *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹⁰ Consultar el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/text.htm> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹¹ Colección de Tratados de las Naciones Unidas (2002) *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹² El artículo 2.A, párrafo 1 no incluye "municiones" ni "piezas y componentes". Ver Naciones Unidas (2012) 'The Draft of the Arms Trade Treaty', 26 de julio de 2012, A/CONF.217/CRP.1, [http://www.saferworld.org.uk/downloads/120726 CRP.1 %28draft ATT text%29.pdf](http://www.saferworld.org.uk/downloads/120726%20CRP.1%20draft%20ATT%20text%29.pdf) (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹³ *Ibid.*, pág.3
- ¹⁴ Según estimaciones de Oxfam, cada año se fabrican 12.000 millones de balas –lo que corresponde a cerca de dos balas por persona en todo el mundo–. El comercio mundial de munición para armas pequeñas y armas ligeras mueve más dinero que el propio comercio de armas de fuego y armas ligeras. D. Basu Ray y B. Murphy (2012) *Detener una bala es detener una guerra: Por qué la munición debe estar incluida en el Tratado sobre el Comercio de Armas*, Oxford: Oxfam, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-stop-bullet-stop-war-arms-trade-treaty-310512-es_1.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹⁵ Conflict Armament Research (2012) 'The distribution of Iranian ammunition in Africa: Evidence from a nine-country investigation', http://www.conflictarm.com/images/Iranian_Ammunition.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ¹⁶ *Ibid.* Para ejemplos de países donde los suministros de municiones (o la falta de ellos) han influido en el resultado de los conflictos consultar B. Murphy y D. Basu Ray, *op. cit.*
- ¹⁷ P. Herron, N. Marsh, M. Schroeder, and J. Lazarevic (2010) 'Emerging from Obscurity: The global ammunition

trade', *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups and Guns*, Cambridge: Cambridge University Press, p.7, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2010/en/Small-Arms-Survey-2010-Chapter-01-EN.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).

- 18 Según *Small Arms Survey*, se estima que el valor total anual de las transferencias autorizadas de munición asciende a 4.266 millones de dólares. Sin embargo, recientes estudios de mercado apuntan a que estas estimaciones son probablemente conservadoras. Las estimaciones del centro de estudios Marketsandmarkets sitúan el valor del "mercado" mundial de munición en 8.150 millones de dólares en 2012; la munición para armas de calibre pequeño representaría un 44.51% por ciento de este mercado. Según *Small Arms Survey*, de los 8.500 millones de dólares que representan el valor de las transferencias autorizadas de armas pequeñas y ligeras, sus piezas, componentes y munición, se destinó un poco más de la mitad (4.266 millones de dólares) a la munición. Para Marketsandmarkets, el "mercado" abarca la producción nacional y los sistemas de gran calibre, pero no la munición para fines civiles. J. Grzybowski, N. Marsh y M. Schroeder (2012) 'Piece by Piece: Authorised transfers of parts and accessories', in *Small Arms Survey 2012: Moving targets*, ch. 8, Cambridge: Cambridge University Press, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-08-EN.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013); Marketsandmarkets (2012) 'Global Ammunition Market (Large Caliber, Medium Caliber and Small Caliber) (2012-2017)', Marketsandmarkets, *diciembre de 2012*, <http://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/ammunition-market-923.html> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 19 Marketsandmarkets, op. cit.
- 20 D. Basu Ray (2012) *La cuenta atrás: Una oportunidad histórica para conseguir un Tratado sobre el Comercio de Armas que salve vidas*, Oxford: Oxfam, pág.30, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-final-countdown-arms-trade-treaty-020712-es_0.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 21 M. Butcher and D. Basu Ray (2012) Ensamblar todas las piezas: Por qué el Tratado sobre el Comercio de Armas debe regular las piezas y componentes de armas y equipamiento militar, Oxford: Oxfam, pág. 2-3, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-parts-components-arms-trade-treaty-270612-es_0.pdf (consultado por última vez el 15 de febrero de 2013).
- 22 A. Cordesman (2004) *Military Balance in the Middle East*, Greenwood Publishing Group, pág. 96.
- 23 International Institute for Strategic Studies (2010) 'Military Balance 2010', pág.263.
- 24 J. Hardy and A. Davis (2013) 'Materiel moves: Chinese arms sales building key alliances in SE Asia', *Jane's Defence Weekly*, 31 January 2013.
- 25 "China to train Cambodian army", *Bangkok Post*, <http://www.bangkokpost.com/news/local/332578/china-to-train-cambodian-army>
- 26 Durante las negociaciones para la elaboración del tratado, más de cien Estados Miembros expresaron su firme apoyo para que el texto fuese más allá de la fórmula 7+1 formula. Ver armstreaty.org 'Other conventional weapons', Mapping the Arms Trade Treaty, http://armstreaty.org/mapsstates_map.php?sid=1362 (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 27 Los artículos 3 y 4 (párrafos 2 y 6) del borrador del tratado identifican una serie de riesgos relativos a las evaluaciones nacionales que deben considerarse antes de aprobar las transferencias de armas. Estos riesgos incluyen el desvío, la violencia de género, el crimen organizado, corrupción y el desarrollo. ONU (2012) 'The draft of the Arms Trade Treaty', 26 July 2012, A/CONF.217/CRP.1, <http://www.saferworld.org.uk/downloads/120726CRP.1%28draft%20ATT%20text%29.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 28 Si bien más de 130 Estados han solicitado que se incluya la munición en el ámbito de aplicación del tratado, ciertos Estados influyentes no están dispuestos a que se modifique el texto del artículo 2.A.1 para que incluya la munición, alegando consideraciones nacionales y estratégicas. Entre estos países se incluye China, Egipto, Siria y Estados Unidos. Entre los países que solicitan la ampliación del ámbito de aplicación se encuentran la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad del Caribe y el Mercado Común (CARICOM). Consultar armstreaty.org 'Ammunition', Mapping the Arms Trade Treaty, http://armstreaty.org/mapsstates_map.php?sid=1333 (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 29 Estos otros tipos de crímenes se especifican en el Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el derecho internacional consuetudinario.
- 30 Artículo 1 (1) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio declara que: "Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar". Por lo tanto, es necesario evaluar las posibilidades de que ocurra lo que se pretende evitar – ver, por ejemplo, el Caso del Genocidio Bosnio: "los Estados Partes [de la Convención sobre Genocidio] tienen la obligación de...utilizar todos los medios a su alcance para evitar, en la medida de lo posible, los actos de genocidio. Un Estado no es responsable de que no se alcance el resultado deseado; no obstante, si incurre en responsabilidad si manifiestamente no ha tomado todas las medidas a su alcance para evitar actos de genocidio, y que podrían haber evitado que éstos se produjeran. En este sentido, el concepto de "diligencia debida", que requiere la evaluación de cada caso concreto, es fundamental. Existen varios parámetros para evaluar si un Estado a cumplido o no debidamente con su obligación correspondiente. El primero de ellos, que difiere enormemente de un Estado a otro, se refiere a tener claramente la capacidad de influir de manera eficaz en personas que puedan cometer, o ya hayan cometido, actos de genocidio". Corte Internacional de Justicia (2007). "Causa relativa a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina V. Serbia y Montenegro). Sentencia del 26 de febrero de 2007, <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf> (consultado por última vez el 14 de febrero de 2013).

- ³¹ Rusia ha enviado misiles, aviones de combate a reacción, tanques, artillería y otras maquinarias militares a Siria por valor de millones de dólares durante más de cuatro décadas. Entre 2007 y 2010, el valor de las transacciones de armas rusas con Siria se ha más que doblado, pasando de 2.100 millones de dólares a 4.700 millones de dólares, en comparación con el período comprendido entre 2003 y 2006. D. Basu Ray (2012) *Detalles mortales de necesidad: La importancia de criterios completos y jurídicamente vinculantes para las transferencias de armas*, pág.3, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-devil-is-in-the-detail-the-importance-of-comprehensive-and-legally-binding-221514>; SIPRI Arms Transfers Database, http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php (both consultado por última vez el 13 de febrero de 2013).
- ³² Base de datos estadísticos de las Naciones Unidas sobre el comercio de mercaderías (UN COMTRADE), <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>. Códigos de aduana referenciados: [HS1996 code 930100] armas militares salvo armas de mano, espadas, etc; [HS1996 code 930200] revólveres y pistolas; [HS1996 code 930510] piezas y accesorios de revólveres o pistolas; y [HS1996 code 930690] municiones de guerra, munición/proyectiles y piezas
- ³³ Un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó una serie de violaciones cometidas por los gobiernos, incluyendo políticas de “tirar a matar” contra manifestantes por francotiradores. El informe afirmaba a su vez que la información facilitada a la comisión ilustra la ingente cuantía de los recursos que el Gobierno y las fuerzas armadas han consagrado al control de las protestas. Además de las unidades militares regulares pertrechadas con armas automáticas, en las operaciones para poner fin a las manifestaciones las fuerzas militares desplegaron francotiradores, unidades de las Fuerzas Especiales, tanques, transportes blindados de personal y unidades de inteligencia”. Consejo de Derechos Humanos (2011) “Informe de la comisión de investigación internacional independiente sobre la situación en la República Árabe Siria”, pág.15, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session18/A-HRC-S-17-2-Add1.pdf> (consultado por última vez el 13 de febrero de 2013).
- ³⁴ “Syria: Incendiary bombs used in populated areas”, Human Rights Watch, diciembre de 2012. <http://www.hrw.org/news/2012/12/12/syria-incendiary-weapons-used-populated-areas> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ³⁵ “Ban condemns attack on Turkish-Syrian border”, UN News Centre, 13 de febrero de 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44130&Cr=Syria&Cr1=#.UROYhx072JY> (consultado por última vez el 13 de febrero de 2013).
- ³⁶ A. Quinn, ‘US approves Egypt military aid despite rights fears’, Reuters, 23 de marzo de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/03/23/us-egypt-usa-aid-idUSBRE82MOUG20120323> (consultado por última vez el 13 de febrero de 2013).
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ Esto incluía 54 millones de dólares en aeronaves y equipamiento asociado, así como 36 millones de dólares en otro tipo de equipamiento. ‘The US and Egypt sure look like allies, at Least on Military Matters’, *the Atlantic*, 14 de septiembre de 2012, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/the-us-and-egypt-sure-look-like-allies-at-least-on-military-matters/262411/> (consultado por última vez el 13 de febrero de 2013).
- ³⁹ Amnistía Internacional, ‘Reaction to David Cameron’s arms trip to UAE and Saudi Arabia’, 5 de noviembre de 2012, http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=20427 (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁴⁰ “David Cameron defends arms deals with Gulf states”, *The Telegraph*, 5 de noviembre de 2012, <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/defence/9656393/David-Cameron-defends-arms-deals-with-Gulf-states.html> (consultado por última vez 8 February 2013).
- ⁴¹ “BAE Systems and Saudi Arabia sign £1.9bn Hawk jet deal”, BBC, 23 de mayo de 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-18173779> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁴² Amnistía Internacional, op. cit.
- ⁴³ Este segundo conjunto comprende el riesgo de desvío, la violencia de género y la violencia contra los niños, el crimen organizado transnacional, la corrupción y el “desarrollo”. Dentro de este contexto, el borrador del tratado hace referencia en particular al término “desarrollo”, por contraposición a “desarrollo socioeconómico” o “desarrollo sostenible”, términos mucho más aceptados. Sin estos calificativos, el término “desarrollo” puede tener una gran variedad de significados que pueden no formar parte del lenguaje del desarrollo socioeconómico o sostenible.
- ⁴⁴ C. Nagarajan y C. Green (2012) ‘Putting women’s rights into the Arms Trade Treaty’, Gender Action for Peace and Security (GAPS), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/putting-womens-rights-into-the-arms-trade-treaty-231631> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ⁴⁵ *Ibid.*
- ⁴⁶ *Ibid.*
- ⁴⁷ E. Rehn y E. Johnson Sirleaf (2002) ‘Women, War, Peace: The independent experts’ assessment on the impact of armed conflict on women and women’s role in peace-building’, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), http://www.unifem.org/materials/item_detaild89f.html (consultado por última vez el 8 de

- febrero de 2013).
- 48 “The impact of Guns on Women’s Lives” (2005) Amnistía Internacional, IANSA, Oxfam, pág.44, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-impact-of-guns-on-womens-lives-112463> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- 49 “UN official condemns sexual violence in DR Congo by renegade soldiers”, Centro de Noticias ONU, 18 de julio de 2012, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42507&Cr=#> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 50 “Syria: Sexual assault in detention”, Human Rights Watch, 15 de junio de 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/06/15/syria-sexual-assault-detention> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 51 “Syria: A regional crisis. The IRC Commission on Syrian Refugees”, Comité Internacional de Rescate, enero de 2013, <http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/IRCReportMidEast20130114.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 52 *Small Arms Survey ‘Gangs’*, <http://www.smallarmssurvey.org/?id=301> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 53 *Ibid.*
- 54 *Small Arms Survey 2012: Moving targets* (2012), <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2012.html> (consultado por última vez el 4 de Marzo de 2013).
- 55 Los datos del sistema de rastreo de armas de fuego abarcan únicamente las armas incautadas que han sido rastreadas (en respuesta a una solicitud de México), es decir, no todas las armas incautadas o recuperadas en México se envían a Estados Unidos para su rastreo.
- 56 Del total de 20.335 armas de fuego que se recuperaron en 2011, 14.504 provenían de Estados Unidos, mientras que esta cifra ascendía a 8.338 en 2010. Departamento de Justicia de Estados Unidos, ‘ATF Mexico, 2007-2011’, 12 de marzo de 2012, <http://www.atf.gov/statistics/download/trace-data/international/2007-2011-Mexico-trace-data.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 57 *Ibid.*
- 58 Las estimaciones del Banco Mundial indican que cada año se paga más de un billón de dólares en sobornos (2004). A su vez, el Banco Mundial estimó el PIB mundial en 41,5 billones de dólares (precios actuales, 2004). El gasto militar mundial en 2004 ascendió a un billón de dólares (precios actuales, SIPRI). Si cada año en todo el mundo un dólar de cada 41,5 dólares es fraudulento, entonces el coste anual de la corrupción en el sector de la defensa, valorado aproximadamente en un billón de dólares, sería de 20.000 millones de dólares. En este cálculo se asume que el sector de la defensa no es más propenso a la corrupción que otros sectores, lo que contrasta con la percepción popular.
- 59 Departamento de Comercio de Estados Unidos, “Trade Promotion Co-ordinating Committee Report” (marzo de 2000).
- 60 Simmons & Simmons (2006) ‘International business attitudes to corruption – survey 2006’, Control Risks Group Limited and Simmons & Simmons, pág.5, http://www.csr-asia.com/summit07/presentations/corruption_survey_JB.pdf (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 61 “70% of governments fail to protect against corruption in the defence sector”, Transparency International, 29 de enero de 2013, <http://www.transparency.org.uk/news-room/press-releases/13-press-release/487-70-of-governments-fail-to-protect-against-corruption-in-the-defence-sector> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 62 “Six employees of Finnish firm Patria charged with bribery, espionage”, Agence France Press, 18 de diciembre de 2012, <http://www.defensenews.com/article/20121218/DEFREG01/312180007> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 63 Ver, por ejemplo, P. Collier y A. Hoeffler (2004) “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War”, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, pág. 6, http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf
- 64 UN Stats ‘Millennium Development Goals Indicators’, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 65 C. Baudot (2013) ‘Mali’s conflict refugees’, Oxford: Oxfam, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/mali-conflict-refugees-responding-to-a-growing-crisis-266392> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 66 La última serie de datos disponibles sobre estos indicadores se remonta a 2006. El Banco Mundial califica a estos tres países como países de ingresos/de ingresos medios bajos. K. Kotoglou, D. Basu Ray, and S. Jones (2008) ‘Monitoring resource flows to fragile States: 2007 report’, Organisation for Economic Co-operation and Development, DAC Fragile States Group, pág.40, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/41680220.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- 67 *Ibid.*

- ⁶⁸ Esta lista no es exhaustiva. Existen otros problemas que, debido a problemas de espacio, no se pueden explorar en este informe. Oxfam, Saferworld, y otros miembros de la coalición Armas bajo Control pueden proporcionar más información si fuera necesario.
- ⁶⁹ "Cyprus stops Syria bound ammunition ship", *the Guardian*, 11 de enero de 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/11/cyprus-stops-syria-russian-ship> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ⁷⁰ "Russian Foreign Minister speaks out over Syrian helicopter controversy", *The Telegraph*, 29 de junio de 2012, <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/politics/9365496/russia-syria-helicopters.html> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ⁷¹ En junio de 2012, la Secretaria de Estado de Estados Unidos acusó a Rusia de enviar helicópteros de ataque a Siria, advirtiendo de que el envío "agravará el conflicto drásticamente". Sin embargo, el Ministro ruso de Asuntos Exteriores rechazó tales afirmaciones, y dijo que Rusia solo estaba enviando sistemas de defensa en el marco de contratos anteriormente firmados. "A glance at Russian arms sales to Syria", *The Guardian*, 14 de junio de 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/10288835> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ⁷² "Lavrov Dismisses Claims of New Helicopter Shipments to Syria", RIA Novosti, Moscow, 24 de junio de 2012, <http://en.rian.ru/russia/20120624/174216985.html> (consultado por última vez el 4 de marzo de 2013).
- ⁷³ Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, participación de los Estados Miembros (2012), <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/2012-Register-Composite-Tables.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).
- ⁷⁴ Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (2012) "Transparency in Armaments: Reporting to the United Nations Register of Conventional Arms", <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/20120312-Register%20Fact%20sheet.pdf> (consultado por última vez el 8 de febrero de 2013).

© Oxfam Internacional, marzo de 2013

Este documento ha sido escrito por Helena Whall, Deepayan Basu Ray y Elizabeth Kirkham. Oxfam y Saferworld agradece la colaboración de Anna Macdonald, Roy Isbister, Claire Mortimer, ATT Legal, Ed Cairns, Abigail Humphries Robertson, Jonathan Mazliah, Lorey Campese, Stacey Sundar, Daniel Gorevan, Louis Belanger y Zahra Akkerhuys en su elaboración y desarrollo. Los autores también agradecen la colaboración de colegas de los afiliados Oxfam y de la coalición Armas Bajo Control, que han proporcionado comentarios y sugerencias considerados durante el proceso de redacción, incluyendo [de Oxfam] a Caroline Green, Nicolas Vercken, Ben Murphy, Scott Stedjan, Robert Lidner, Eveline Philipse y John Magrath; y también a Ken Epps (Project Ploughshares), Daniel Mack (Sou Do Paz), Jeff Abramson (secretaría de Armas Bajo Control), Hector Guerra (IANSA), Tobias Bock (Transparency International), Helen Close (Omega Foundation), Nathalie Weizmann (ICRC) y Paul Holtom (SIPRI).

Este documento forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con

ISBN 978-1-78077-273-8 en marzo de 2013.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.



Saferworld es una organización internacional independiente que trabaja para evitar los conflictos violentos y construir vidas más seguras. Trabajamos con la población local afectada por conflictos para mejorar su seguridad e intentar que se sientan a salvo. Asimismo, llevamos a cabo amplias investigaciones y ejercicios de análisis, cuyos resultados y aprendizajes utilizamos para mejorar las políticas y prácticas locales, nacionales e internacionales que pueden contribuir a la construcción de una paz duradera. Nuestra prioridad son las personas –creemos que todo el mundo debería poder llevar una vida plena y en paz, libre de la lacra de la inseguridad y los conflictos violentos–.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org) ; Oxfam Australia (www.oxfam.org.au) ; Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be) ; Oxfam Canadá (www.oxfam.ca) ; Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org) ; Oxfam Alemania (www.oxfam.de) ; Oxfam GB (www.oxfam.org.uk) ; Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk) ; Oxfam India (www.oxfamindia.org) ; Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org) ; Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org) ; Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org) ; Oxfam Japón (www.oxfam.jp) ; Oxfam México (www.oxfamMexico.org) ; Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz) ; Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl) ; Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca).

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org