

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“El origen y proceso de negociación de la Convención Marco
sobre Transferencias Internacionales de Armas”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política
Con mención en Relaciones Internacionales

AUTOR

Sonia Fernández García

ASESOR

Gonzalo Emilio Julio Romero Sommer

JURADO

Javier Gonzalo Alcalde Cardoza

Oscar Vidarte Arévalo

LIMA - PERÚ

2012



INDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1.....	5
1. Origen y precedentes del Tratado de Comercio de Armas.....	5
1.1 La realidad subyacente.....	5
1.2 Mecanismos existentes.....	12
1.3 Cronología del proceso.....	18
Capítulo 2.....	23
2. Actores centrales. Las principales cuestiones en discusión.....	23
2.1 Cuestiones clave.....	23
2.2 Actores: sociedad civil, Estados, la Organización de las Naciones Unidas.....	28
A. La posición de la sociedad civil.....	28
B. Los Estados.....	37
C. La Organización de las Naciones Unidas como facilitador del Tratado de Comercio de Armas.....	44
Capítulo 3.....	46
3. Estudio de casos. Las tensiones presentes.....	46
3.1 Brasil.....	47
3.2 Estados Unidos.....	53
3.3 Reino Unido.....	62
3.4 Costa Rica.....	66
Capítulo 4.....	56
4. Las estrategias de la sociedad civil pro Tratado de Comercio de Armas.....	70
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	88
Anexo. Lista de acrónimos.....	95

INTRODUCCIÓN

Aunque se habla del Tratado sobre Comercio de Armas (TCA), este no es todavía una norma internacional en vigor. La ausencia de un estándar internacional que reglamente el tráfico internacional de armas y municiones movió a un grupo de Nobel de la Paz a solicitar en el año 1997 la adopción de un código de conducta internacional en materia de transferencias de armamento. En el año 2000, un conjunto de organizaciones no gubernamentales internacionales redactaron un primer borrador de la Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas y en el año 2003 lanzaron la campaña “Armas bajo Control”, apoyada inicialmente por tres Estados. En octubre de 2006, siete Estados sometieron a la Asamblea General de las Naciones Unidas una resolución que instaba a iniciar los trabajos conducentes a un tratado de comercio de armas y que fue apoyada por 153 países. En el año 2008 se conforma, primero, un Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) y, posteriormente, un Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) que estudian la viabilidad de este tratado y que, en sus primeras reuniones y asambleas, arrojaron algunas conclusiones comunes, como la de que este proceso debía seguir avanzando en el seno de las Naciones Unidas.

Lo que se pretende hacer es analizar el conjunto de interacciones entre los actores presentes y las tensiones entre los intereses representados por cada uno de ellos. Estas tensiones pueden examinarse desde el momento inicial en que un grupo de personalidades establece una posición y desencadena un movimiento global favorable a la adopción y promulgación de esta norma internacional, movimiento que se inicia fuera de los cauces formales en que afloran las normas internacionales, pero que continúa después, una vez que el proyecto de tratado ingresa a un proceso de discusión dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El marco temporal se sitúa entre 1997 y 2011, esto es, desde el momento en que los Nobel de la Paz lanzan su exhorto para la redacción y adopción de un código de conducta hasta la última reunión Comité Preparatorio de la Conferencia del Tratado de Comercio de Armas en 2011.

El problema que aquí se aborda es el relativo a las tensiones presentes en el proceso de discusión de este tratado. Las diferencias de criterio sobre la conveniencia de establecer determinados controles sobre las transferencias de armas, cuáles deban ser estos controles y su naturaleza, se reflejan en las posiciones de los actores que intervienen en el proceso de discusión del proyecto de norma que aquí nos ocupa. Estas diferencias existen y se producen entre los propios actores estatales y también entre algunos Estados y las organizaciones de la sociedad civil que encabezan la campaña a favor del mencionado tratado.

El impacto de la globalización en el comercio de armas es evidente: los fabricantes localizan su producción en aquellos Estados en que los controles nacionales no existen o son más laxos. Incluso en aquellos casos donde dichos controles están establecidos, puede ocurrir que estén desfasados o dejen importantes lagunas jurídicas. La preocupación en torno a este problema no es reciente y la convicción de que el desafío desborda las posibilidades de control nacional, ha determinado que hace ya años los Estados busquen consensos que se plasmen en tratados internacionales sobre desarme y control y represión del tráfico y fabricación de armas y, en estos momentos, sobre comercio de armas.

Si bien es un hecho incontrovertible que han irrumpido formas nuevas de hacer política en el escenario internacional, las materias relacionadas a la seguridad internacional continúan atribuyéndose a la soberana competencia estatal. Aunque la eventual promulgación de un Tratado de Comercio de Armas tendrá como actores principales a los Estados, su origen y el proceso que conduciría hacia su cristalización en una norma internacional está siendo protagonizado por una pluralidad de actores, en el que las organizaciones multilaterales y la sociedad civil internacional están jugando un rol destacado. Este caso no es, sin embargo, el primero de similares características, pero pone de manifiesto la complejidad de intereses en juego y la posibilidad de que una opinión pública global pueda ser un factor a tomar en consideración.

El problema es determinar de qué manera y en qué grado estos actores, que no son considerados sujetos de Derecho Internacional, y cuyo concurso no está legitimado por procedimientos concretos y reconocidos, influyen a través de campañas globales la opinión pública de los Estados y mueven a éstos a negociar y concluir tratados o convenciones, y cómo siguen influyendo y participando en el desarrollo de estas negociaciones a través de cauces formales y/o informales.

La hipótesis que se plantea es justamente que, si bien la negociación del Tratado de Comercio de Armas se enmarca en el esquema arquetípico de conclusión de normas internacionales, el protagonismo de la sociedad civil en el surgimiento de la discusión en el escenario internacional y en la conformación de las posiciones de las delegaciones estatales rompe de alguna forma aquel esquema tradicional.

CAPÍTULO 1

1. Origen y precedentes del Tratado de Comercio de armas

1.1. La realidad subyacente

La necesidad de consensuar un acuerdo internacional de carácter vinculante que sirva como marco para las transferencias legítimas de armas, contribuyendo al mismo tiempo a la seguridad global, es ampliamente reconocida.

La Carta de las Naciones Unidas constituye la piedra angular del ordenamiento jurídico internacional. En su artículo 2 señala que ninguna de sus disposiciones puede servir de fundamento a la Organización de las Naciones Unidas para inmiscuirse en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros. Por su parte, el artículo 51 consagra el derecho a la legítima defensa, individual y colectiva de los Estados miembros. Por ende, un instrumento como el Tratado de Comercio de Armas en ningún caso podría considerarse como un instrumento que restringe aquel derecho, ni las necesidades de seguridad de los Estados inherentes al mismo. Pero, de hecho, al igual que la Carta recoge esta disposición, también incluye preceptos que justifican la regulación del comercio y de las transferencias de armas. Así el artículo 11 atribuye a la Asamblea General la posible consideración de los principios que rigen el desarme y la regulación de armamentos. Por otro lado,

el artículo 26 atribuye al Consejo de Seguridad la competencia de elaborar planes para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos, con el objetivo último de hacer compatible el establecimiento de la paz y seguridad internacionales con la menor desviación de recursos hacia los armamentos, lo que significa el reconocimiento de la conexión entre desarme y desarrollo.

Con este marco como referencia, la Resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce que el control de armamentos y el desarme son fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; mientras que la Resolución 63/240 parte de la consideración de que “la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales es uno de los factores que contribuyen a los conflictos, el desplazamiento de personas, el delito y el terrorismo y por ende socavan la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo económico y social sostenible”.

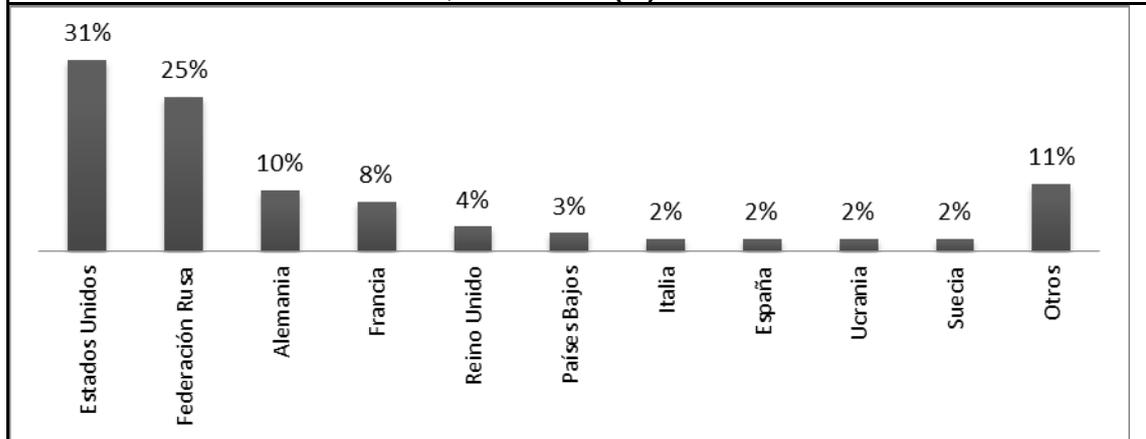
Así pues, el Tratado de Comercio de Armas se traza como objetivo el evitar que transferencias de armas puedan convertirse en amenazas contra la seguridad internacional o en la exacerbación de conflictos armados. Esto es, asegurar que estas transferencias se sujeten a estrictos procedimientos, de manera tal que se asegure el respeto a las máximas y principios del derecho de los derechos humanos, el derecho humanitario, el desarrollo económico y social, la seguridad internacional y la prevención del crimen.

Pero, ¿cuál es la realidad subyacente?

Recientes publicaciones ponen de manifiesto que el volumen de las transferencias de armas convencionales en el período 2007-2011 se han elevado un 24% respecto del período 2002-2006 (Holtom et al, 2012). Los datos recopilados por el Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI) permiten señalar que la región que más volumen de armas recibió fue Asia y Oceanía (44 por ciento), seguida por Europa (19 por ciento), América (11 por ciento) y África (9 por ciento). Sin embargo, estos datos se refieren a transferencias legales y públicamente conocidas y documentan transferencias solo sobre las principales armas convencionales, dejando fuera un amplio espectro de armas y otros elementos, como armas pequeñas y ligeras, municiones, piezas y componentes. Organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional (AI) han puesto de relieve la dificultad de calcular la dimensión del comercio internacional, porque todas las transferencias legales no son registradas, y porque las transferencias irregulares o ilícitas son difícilmente estimables (Amnistía Internacional, 2008).

La siguiente figura grafica la proporción de transferencias globales, de donde se deriva cuáles son los cinco primeros países exportadores durante el período 2004-2008, y se destaca el muy significativo liderazgo de Estados Unidos y la Federación Rusa en volumen de transferencias. Solo estos dos países representan más de la mitad del volumen total.

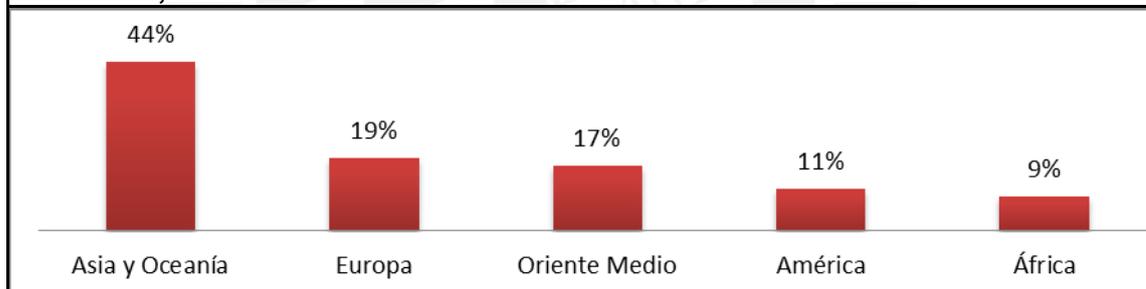
Figura 1. Proporción del número total de transferencias de las principales armas convencionales documentadas, 2004-2008 (%)



Fuente: Amnistía Internacional

Las figuras 2 y 3 grafican cuáles son los principales importadores mundiales de armas, por región o subregión y por país, respectivamente.

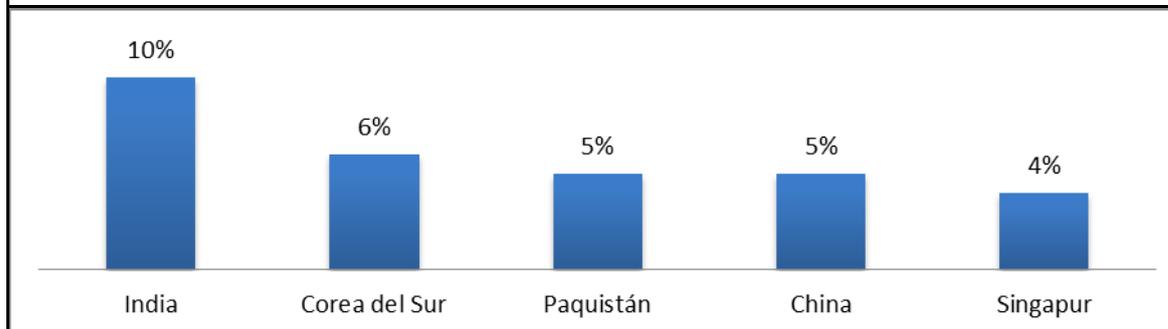
Figura 2. Porcentaje del volumen de importaciones mundiales de armas según continente, 2007 - 2011



Fuente: SIPRI

Destaca el caso de China, que es uno de los grandes importadores, pero también se ha convertido en una potencia exportadora. Durante el período 2000-2006, China se convirtió en la potencia exportadora en el puesto 6, siendo solo superada por Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica y Estados Unidos (Small Arms Survey, 2009: 23).

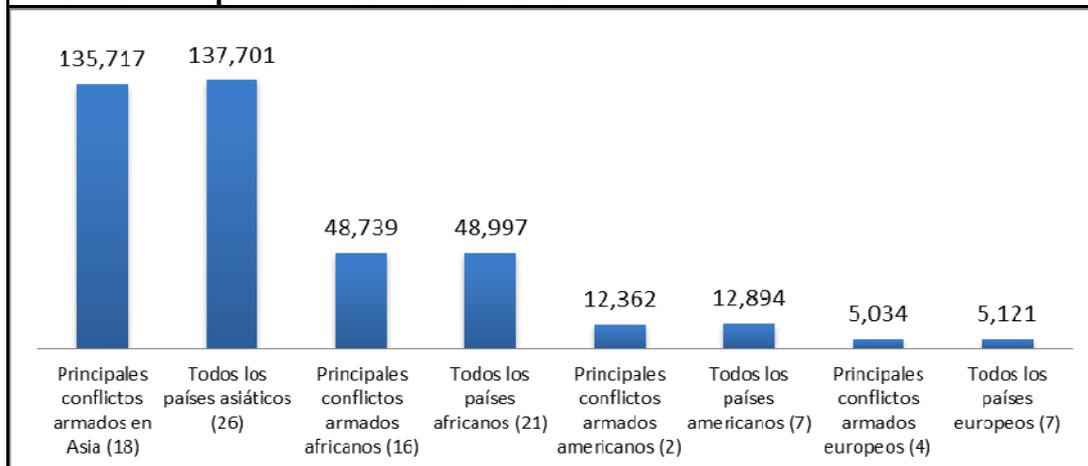
Figura 3. Países con mayor volumen de importación de armas, 2007 - 2011



Fuente: Small Arms Survey 2009

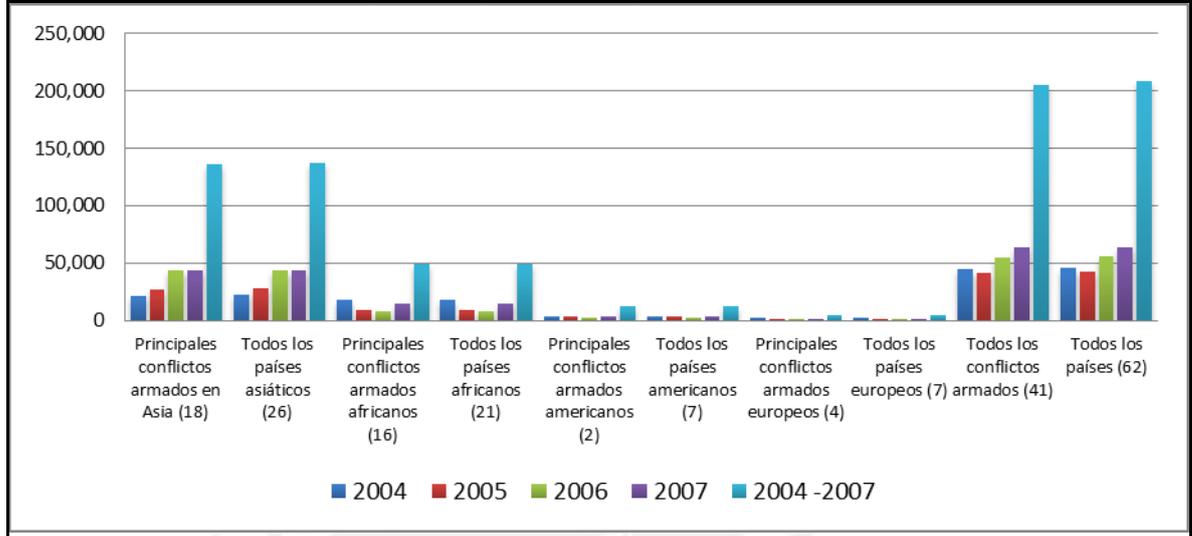
En cuanto a los costes de la violencia armada, del Informe sobre Carga de la Violencia Armada (GBAV, por su sigla en inglés) se desprende que un promedio anual de 526.000 personas fueron víctimas de muerte violenta, entre 2004 y 2009, siendo aproximadamente el 75% homicidios dolosos, mientras que en torno al 10% de producen en un contexto de violencia armada (Declaración de Ginebra, 2011). Así, las siguientes figuras permiten desglosar el volumen total de las víctimas en un contexto de violencia armada por continentes y conflictos armados.

Figura 4. Muertos en conflicto directo según continentes. Principales conflictos armados en el período 2004 -2007



Fuente: Informe sobre Carga de la Violencia Armada 2008 - Declaración de Ginebra

Figura 5. Muertos por conflicto directo según continentes y principales conflictos armados de 2004 al 2007 (se incluyen totales)

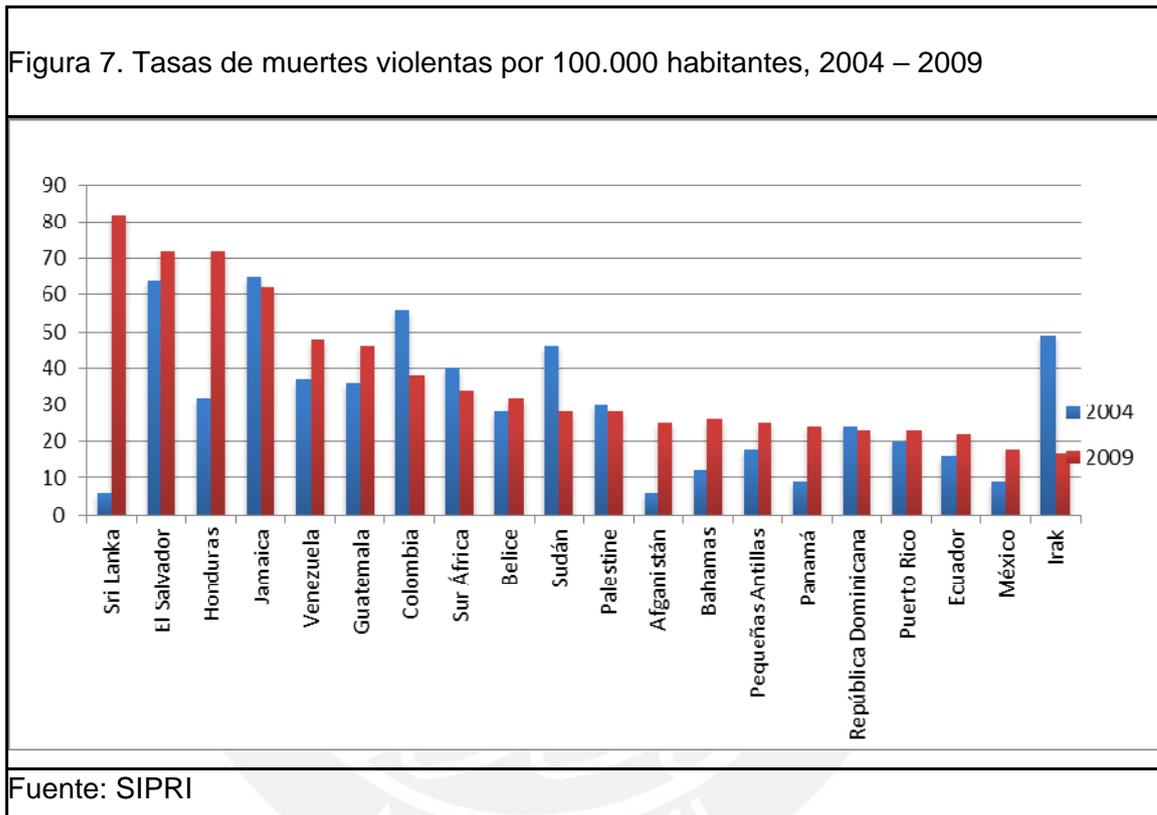


Fuente: Informe sobre Carga de la Violencia Armada 2008 - Declaración de Ginebra

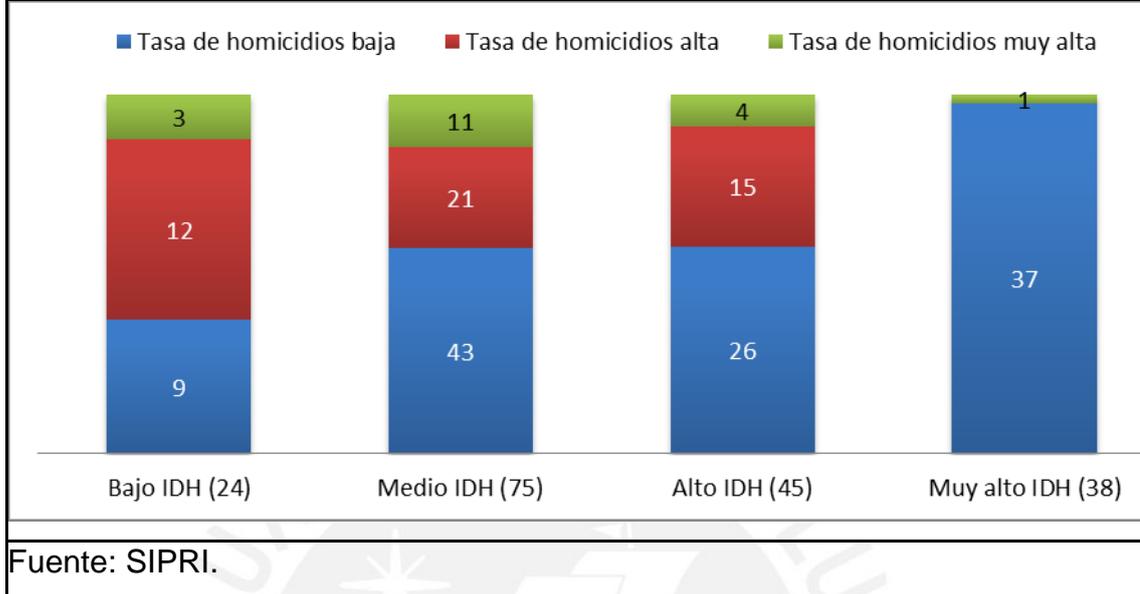
El referido informe se refiere al rol de las armas de fuego, estableciendo que si bien no siempre los países con altas tasas de homicidio registran asimismo altas tasas de homicidios perpetrados con armas de fuego, el 78% de países que cuentan con más del 70% de homicidios con armas de fuego presentan un tasa de homicidios extremadamente alta (20 por 100.000).

Un total de 58 países muestran tasas de muertes violentas por encima de 10 por 100,000 habitantes (14 de ellos con tasas por encima de 30 por 100,000), lo que representa un aproximado de dos tercios de la cifra de muertes violentas a nivel global. Analizando los datos de estos países, se desprende la correlación entre la violencia letal y los resultados negativos en materia de desarrollo. Es así que donde se tiene más violencia armada, se observa una tasa mayor de mortalidad de niños menores de cinco años, más gente de 15 a 49 años viviendo con VIH, y una tasa mayor de hombres y

mujeres desempleados. De la misma forma la proporción de la población con acceso a facilidades sanitarias y con acceso a educación primaria es menor en estos países (GBAV, 2011).



Así, el referido informe sustenta que los países con menores niveles de desarrollo humano e ingresos casi siempre registran niveles de violencia letal altos y muy altos. En cuanto a la relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se reporta un sólido vínculo entre las altas tasas de homicidios intencionales y niveles significativamente más altos de pobreza extrema y hambre, menores niveles de escolarización primaria, y mayores tasas de mortalidad infantil y de natalidad entre las adolescentes.

Figura 8. Violencia en homicidios en 182 países por IDH - 1986 - 2009.


En este orden de cosas, se han producido numerosos intentos de regular las transferencias de armas, que se han traducido en instrumentos, mecanismos, arreglos o acuerdos de distinto alcance, ámbito geográfico y naturaleza jurídica.

1.2. Mecanismos existentes

Aunque existe una amplia gama de estándares en materia de transferencias que son precedente del tratado que nos ocupa, la convicción acerca de la necesidad de este tratado se basa en el hecho de que no existe un estándar global e integral y de naturaleza jurídicamente vinculante.

Figura 9: Mecanismos existentes**De ámbito global**

- Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (1991)
- Directrices para las Transferencias de Armas Convencionales (1991)
- Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2001)
- Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (2001)

De ámbito regional

- Principios Reguladores de las Transferencias de Armas Convencionales de la OSCE (1993)
- Arreglo de Wassenaar (1996)
- Código de Conducta de la Unión Europea sobre Exportaciones de Armas (1998)
- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (1997)
- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (1999)
- Protocolo de Nairobi (2004). Directrices de Buenas Prácticas para su aplicación (2005)
- Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (2005)

El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (UNROCA, por su sigla en inglés) fue establecido por el Secretario General en virtud de la

resolución 43/36 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1991, titulada “Transparencia en materia de armamentos”. Como ya se ha señalado, esta resolución pedía a los Estados Miembros que proporcionaran anualmente datos sobre las importaciones y exportaciones de armas convencionales para ser incluidos en el Registro. Desde su creación, casi todos los principales productores, exportadores e importadores de las armas convencionales comprendidas en las siete categorías del mismo han reportado anualmente. Por eso se puede afirmar que absorbe información sobre el mayor volumen del comercio mundial de las principales armas convencionales. Pero el mecanismo soporta dos importantes limitaciones a su efectividad: que es voluntario y no incluye entre las categorías de armas sobre cuya transferencia habría de informarse toda una gama de bienes.

Las siete categorías de armas incluidas en este, que en cualquier caso estarían integradas en el TCA, son los tanques de combate, los vehículos acorazados de combate, los sistemas de artillería de gran calibre, los aviones de combate, los helicópteros de ataque, los buques de guerra, y los misiles y lanzamisiles.

En cuanto a las Directrices para las Transferencias de Armas Convencionales de 1991, acogidas por los cinco países miembros del Consejo de Seguridad, son limitadas en cuanto a su ámbito de aplicación y no constituyen tampoco un instrumento de naturaleza vinculante. Lo mismo cabe

señalar respecto de las Directrices para las Transferencias de Armas Convencionales, adoptadas por la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas en 1996.

En el contexto global, deben ser asimismo citados como hitos en materia de control de armas en general, y control de transferencias en particular, el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (PdA), del 2001. En cuanto al primero, si bien es jurídicamente vinculante, es limitado en cuanto al tipo de transferencias y en cuanto a la categoría de armas que caen bajo su ámbito de aplicación. Por lo que se refiere al PdA, solamente cubre las armas pequeñas y ligeras y, aunque contempla un amplio espectro de medidas de control, adolece de concreción a la hora de establecer criterios claros que presidirían las regulaciones nacionales en materia de transferencias.

En el contexto regional, coexisten diversos acuerdos, de distinta naturaleza y alcance. Son de particular interés las experiencias de la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Acuerdo de Wassenaar, y las que han tenido lugar en África y América:

- Principios Reguladores de las Transferencias de Armas Convencionales de la OSCE (1993), organización de la que participan 56 Estados de Europa, Asia Central y América del Norte y cuyos acuerdos constituyen compromisos políticos;
- Arreglo de Wassenaar de 1996, que agrupa hoy a 41 países, y por el que se establecen controles a la exportación de armas convencionales, así como a los bienes y tecnologías de uso dual;
- Código de Conducta de la Unión Europea sobre Exportaciones de Armas que, tras una intensa campaña en el seno de la Unión promovida por una coalición de organizaciones no gubernamentales (ONGs), fue aprobado en 1998. A pesar de que el objetivo inicial fue el de que se tratara de un instrumento de carácter jurídicamente vinculante, el Código solo pudo consensuarse para nacer como un compromiso político. Sin embargo, diez años más tarde y a través de una Posición Común adoptada en Diciembre de 2008, el Código de Conducta se convertiría en una norma de obligado cumplimiento en el seno de la Unión;
- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (CIFTA), aprobada en la órbita de la Organización de Estados Americanos (OEA);
- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de 1999, igualmente aprobada en el seno de la OEA;

- Protocolo de Nairobi de 2004, suscrito por Estados del África Oriental y el Cuerno de África. En el año 2005, se aprobaron las Directrices de Buenas Prácticas para su aplicación;
- Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, de diciembre del 2005, en la órbita del Sistema de la Integración centroamericana (SICA). El código no es jurídicamente vinculante, constituyendo una declaración política, a través de la cual los Estados se comprometen a respetar una serie de criterios en las transferencias de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados;
- Convención de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental sobre Armas Pequeñas y Ligeras (ECOWAS) de 2006. Se trata de un acuerdo legalmente vinculante para controlar las transferencias de armas pequeñas y ligeras en la región, basado en una suspensión voluntaria de las transferencias vigente desde 1998. La Convención viene a establecer una serie de criterios que sirvan de referente para la evaluación de si una transferencia ha de ser autorizada o no. La Convención incorpora, y esto es lo verdaderamente distintivo, la moratoria que estaba vigente desde 1998 y de tal modo establece que no se permitirá ninguna transferencia, salvo que esto pueda ser justificado por razones legítimas de autodefensa y seguridad o para operaciones de mantenimiento de la paz.

De este catálogo de instrumentos globales, regionales o subregionales, y que constituyen las principales iniciativas en materia de transferencias, se desprende que todos son limitados, por razones distintas, que van desde su ámbito geográfico, la categoría de bienes o transferencias de su ámbito de aplicación, o su naturaleza jurídica.

1.3. Cronología del proceso

Así, y como señalábamos, el primer llamamiento formal hacia un tratado de esta naturaleza fue encabezado por un grupo de galardonados con el premio Nobel de la Paz encabezado por el ex presidente de Costa Rica, Sr. Oscar Arias.¹

La iniciativa de Oscar Arias y los Nobel de la Paz se plasmó en una propuesta de Código de Conducta para las Transferencias de Armas, que fue presentado en Nueva York en 1997, con un llamamiento formal a su adopción. Esta petición tuvo amplio eco entre organizaciones de sociedad civil.

Estas organizaciones decidieron constituir un Grupo de Trabajo que en el año 2000 contó con la colaboración de un equipo legal de la Universidad de Cambridge para la transformación del Código de Conducta original en un

¹ El grupo estaba conformado por: Adolfo Pérez Esquivel, el Instituto Albert Schweitzer, American Friends Service Committee, Amnistía Internacional, Aung an Suu Kyi, Betty Williams, Elie Wiesel, el Dalai Lama, International Physicians for the Prevention of Nuclear War, Jimmy Carter, Jody Williams, José Ramos-Horta, Lech Walesa, Oscar Arias, Reverendo Desmond Tutu y Rigoberta Menchú.

borrador de tratado, bajo la denominación Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas, pero que empezó a ser conocido como el Tratado de Comercio de Armas. En el año 2002, el Grupo de Trabajo se amplía y se conforma el Comité Director de ONGs (Steering Committee)², que lideró y sigue liderando el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en pos de la adopción del tratado.

La decisión de las ONGs que participaban en la iniciativa de lanzar una campaña mundial para espolear la opinión pública y, por ende, las posiciones de los Estados miembros en favor de este tratado tuvo su concreta expresión en la campaña Armas bajo Control, lanzada en Octubre de 2003 y presente en más de 120 países. En el año 2005, las reivindicaciones más prominentes de estas organizaciones fueron sintetizadas en seis Principios Globales para las Transferencias Internacionales de Armas.

Estos seis principios articulaban el contenido del proyecto de tratado, principalmente su alcance y las obligaciones jurídicas que se desprenderían del mismo. Y esto era lo que debía empezar a someterse a discusión. En el momento en que la campaña Armas bajo Control fue lanzada solo 3 países (Costa Rica, Mali y Camboya) apoyaron de manera pública el Tratado de

² El Comité Directivo se conformó con las siguientes organizaciones no gubernamentales: African Peace Forum, Amnistía Internacional, Asociación para las Políticas Públicas (APP), Caritas Internacional, Friends Committee on National Legislation, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Albert Schweitzer Institute, International Action Network on Small Arms (IANSA), Nonviolence International, Oxfam International, Project Ploughshares, Saferworld, Sou de Paz, Swedish Fellowship of Reconciliation (SweFOR), Viva Rio y Women's Institute for Alternative Development (WINAD).

Comercio de Armas, pero en el 2006 eran ya en torno a 50. De esa forma, siete de estos países (Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y el Reino Unido) presentaron a la consideración del Primer Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas el proyecto de lo que después se convirtió en la Resolución 61/89, debido al apoyo de 153 Estados, bajo el título *“Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”*. La resolución instaba al Secretario General de las Naciones Unidas a “que recabe la opinión de los Estados Miembros sobre la viabilidad, alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”. Por otro lado, pedía asimismo la conformación de un grupo de expertos gubernamentales, para examinar las mismas cuestiones. La respuesta de los Estados no tiene precedentes por el número, y la mayoría de ellos reconocían la necesidad de regular el comercio internacional de armas de fuego, apostando claramente por uno de carácter vinculante, cuyo contenido tuviese en cuenta las exigencias impuestas por el Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y las necesidades de desarrollo sostenible de los pueblos.

El Grupo de Expertos Gubernamentales se reuniría tres veces durante el año 2008³, y presentó su informe entre febrero y agosto del mismo año.

La Resolución de la Asamblea General 63/240 (A/RES/63/240), (Naciones Unidas, 2009) establecía un Grupo de Trabajo de Composición Abierta que habría de evaluar los alcances del informe del Grupo de Expertos Gubernamentales, considerando los elementos concretos de un tratado con fuerza vinculante.

El Grupo de Trabajo de Composición Abierta sesionó dos veces en el año 2009, en marzo y julio. En estas sesiones se instaló, ya sin dudas, una conclusión compartida: que el tratado era necesario.

A principios del año 2010, la Asamblea General adopta la Resolución 64/48 (Naciones Unidas, 2010) que decide: Convocar una conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tratado de Comercio de Armas que, sobre la base del consenso, busque un “instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales más elevadas posibles para la transferencia de normas convencionales”. La conferencia tendría lugar durante cuatro semanas consecutivas en el mes de julio de 2012. Además, en virtud de la misma Resolución, se decide que los períodos de sesiones restantes del Grupo de Composición Abierta se consideren reuniones de un comité preparatorio de dicha conferencia.

³ El Grupo celebró tres períodos de sesiones en Nueva York: el primero del 11 al 15 de febrero, el segundo del 12 al 16 de mayo, y el tercero y último del 28 de julio al 8 de agosto.

De esa forma, el Comité Preparatorio se reúne la primera vez en 2010 y la segunda en 2011. La tercera, que tiene lugar en 2012, decide las reglas procedimentales de la Conferencia, que habría de celebrarse del 2 al 27 de julio.



CAPÍTULO 2

2. Actores centrales. Las principales cuestiones en discusión

2.1 Cuestiones clave

Una vez que la Resolución 64/48⁴, por la que se decide convocar la conferencia sobre el Tratado de Comercio de Armas, establece que el objeto de la negociación, será la búsqueda de un “instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales más elevadas posibles para la transferencia de normas convencionales”, queda fuera de la discusión la naturaleza jurídica del instrumento a negociar y aprobar. Pero, por lo demás, están por determinarse en esta conferencia toda una serie de cuestiones clave, entre ellas básicamente el alcance del tratado, los criterios que habrían de utilizar los Estados para analizar la conveniencia de autorizar o denegar una determinada transferencia, así como los mecanismos de monitoreo, verificación y eventuales sanciones por incumplimiento de las disposiciones del tratado.

Pero las diferencias de opinión de los Estados en torno a todas estas cuestiones y aspectos se derivan de la consideración diversa sobre el carácter

⁴ La Resolución puede ser consultada en:
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/48>

que debería revestir este tratado. Esto es, lo que subyace es si el Tratado de Comercio de Armas debe configurarse como un instrumento meramente de comercio e intercambio, o como un instrumento de fuertes raíces humanitarias.

Figura 10. Cuestiones clave del Tratado de Comercio de Armas.

Figura 10. Cuestiones clave del Tratado de Comercio de Armas.			
<i>Ámbito de aplicación</i>		<i>Parámetros/ Criterios</i>	<i>Mecanismos de Implementación</i>
Categorías de armas <ul style="list-style-type: none"> • Armas del Registro de Armas Convencionales • Armas pequeñas y ligeras (7+1) • Municiones (7+1+1) • Partes y componentes • Explosivos • Tecnología de fabricación • Artículos de uso dual • Excepciones: Escopetas de caza, deportivas, armas antiguas 	Transferencias <ul style="list-style-type: none"> • Importación/ Exportación • Tránsito • Traslado • Reexportación • Préstamos • Arrendamientos • Donaciones; • Fabricación; • Asistencia técnica • Producción con licencia en el extranjero • Intermediación • Transferencias de tecnología • Transferencias Estado- Estado • Transferencias Estado-usuario privado • Ventas comerciales 	Criterios para autorizar una transferencia <ul style="list-style-type: none"> • Derecho Internacional • Derechos Humanos • Derecho Humanitario • Terrorismo y crimen organizado • Pobreza y desarrollo • Corrupción • Riesgo de desvío • Presencia de conflictos armados 	¿Qué forma debería adoptar y bajo qué organización debería establecerse un órgano que monitoree y facilite la implementación del Tratado? <ul style="list-style-type: none"> • Secretariado Internacional o Unidad de Apoyo en la Implementación • Funciones, financiación de dicho órgano

Nos proponemos ahora establecer a grandes rasgos cuáles han sido los aspectos centrales de debate y que centrarán asimismo las negociaciones en la conferencia del tratado.

Por lo que se refiere al alcance del tratado, dentro del mismo se discuten tanto las categorías de armas como las actividades a incluir (transferencias y transacciones).

En relación con lo primero, las discusiones mantenidas por los Estados han hecho aflorar distintas posiciones. Los Estados están conformes en que deberían estar incluidas todas las categorías de armas recogidas en el Registro de Armas Convencionales, pero mientras algunos Estados piensan que se deberían circunscribir a éstas, otros sostienen que el Registro no es comprensivo de todas las categorías de armas convencionales. Y por ello se ha propuesto incluir también las armas pequeñas y ligeras (lo que se conoce como fórmula 7+1) y las municiones (fórmula 7+1+1). Pero a estas fórmulas se han añadido otras propuestas de incorporación: partes y componentes, explosivos de uso militar, tecnología de fabricación y artículos de uso dual. Parece, sin embargo, extendida la consideración de que quedarían excluidos las escopetas de caza, los rifles deportivos y las armas antiguas.

En cuanto a las transferencias, las posiciones son asimismo divergentes, partiendo de una propuesta de mínimos que solo alcanzaría la importación y la exportación, hasta aquellas que apoyan la inclusión de una variada serie de actividades, en cada caso con diferente grado de apoyo: tránsito, trasbordo, reexportación y reexportación temporal, préstamos, arrendamientos, donaciones, fabricación, producción con licencia en el extranjero, asistencia técnica, transferencias de tecnología e intermediación.

Otra de las grandes cuestiones a determinar es la relativa a cuáles deberían ser los criterios y parámetros a observar por los Estados en el momento de analizar cada posible transferencia. En este sentido, se ha hecho referencia a los siguientes:

- Expresas prohibiciones de transferencias basadas en la Carta de Naciones Unidas u otros tratados internacionales o regionales, o en el derecho consuetudinario internacional.
- Criterios relacionados al posible uso que se de a los bienes que van a ser objeto de la transferencia: que vaya a ser cometida una violación de la Carta de las Naciones Unidas o del derecho consuetudinario internacional, graves violaciones de derechos humanos, graves violaciones del Derecho Humanitario, genocidio o crímenes contra la humanidad, actos terroristas, o crimen organizado.
- Criterios relacionados a los efectos que pudieran derivarse de la transferencia: efectos adversos para la seguridad y la estabilidad interna,

regional e internacional; exacerbación de conflictos armados, impactos negativos en el desarrollo socio-económico y la reducción de la pobreza; acumulación desestabilizadora de armas; y el desplazamiento de personas.

- Criterios relacionados con el Estado receptor: si existe un conflicto armado, si la transferencia es coherente con las legítimas necesidades de defensa del mismo, posibles prácticas corruptas en la transferencia, si existe o no un adecuado régimen de control nacional y si existe riesgo de desvío.

Otra cuestión controvertida ha sido si es conveniente establecer una prohibición absoluta de transferencia a actores no estatales.

Los mecanismos de monitoreo o verificación para asegurar la implementación del tratado han sido asimismo objeto de debate. Las posiciones varían desde aquellos que consideran que el cumplimiento del tratado ha de asegurarse sobre la base de mecanismos nacionales enteramente, otras posturas sugieren que la eficaz implementación del instrumento exigiría la conformación de un órgano de apoyo a la implementación. Esta última opción hace aflorar, entre otras, las cuestiones relativas a sus funciones de supervisión y las eventuales sanciones por incumplimiento, su dotación financiera y de recursos humanos.

2.2 Actores: sociedad civil, Estados, la Organización de las Naciones Unidas

A. La posición de la sociedad civil

La movilización de la sociedad civil en la defensa de una estricta regulación de las transferencias de armas, que se había iniciado años atrás, tuvo algunos puntos de inflexión notables a partir de la circulación de la Convención Marco sobre Transferencias Internacionales de Armas:

- La conformación del Comité Director del Tratado de Comercio de Armas (Arms Trade Treaty Steering Committee);
- El lanzamiento en el año 2003 de la campaña Armas Bajo Control, cuyo desarrollo había sido encomendado en el año 2002 a Amnistía Internacional y Oxfam, a las que después se sumaría IANSA;
- El lanzamiento en el año 2005, y posterior promoción, de los Principios Globales para las Transferencias Internacionales de Armas, que constituían el conjunto de aspiraciones básicas del movimiento de la sociedad civil.

¿Cuáles eran estas aspiraciones básicas en cada una de las cuestiones clave del eventual tratado? Estas fueron enunciadas en los referidos principios:

El **Principio 1** enuncia la obligación del Estado de realizar un análisis de cada posible transferencia, de conformidad con leyes y procedimientos

nacionales, para evaluar los riesgos de que las armas o las municiones se desvíen del uso o del usuario final autorizado para este fin, o de que los artículos se retransfieran en contravención de los criterios contenidos en los principios posteriores.

Esto suponía la consagración de un enfoque preventivo, que solo será posible si esas leyes y procedimientos nacionales incorporan claramente disposiciones y criterios a utilizar por las autoridades competentes en el momento de evaluar cada transferencia, y tales criterios son conformes con el derecho internacional.

Esto último es de resaltar, la sociedad civil ha insistido en que el Tratado de Comercio de Armas ha de partir del respeto al Derecho Internacional, y por tanto, considerar las obligaciones ya recogidas en la Carta de Naciones Unidas, en tratados de alcance global y regional, pero también en regímenes o regulaciones bajo el sistema de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales y regionales.

En ese orden de cosas, el **Principio 2** enumera una serie de prohibiciones expresas para evitar las transferencias internacionales de armas o municiones que violen obligaciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, como las resoluciones del Consejo de Seguridad, que imponen embargos de armas o la prohibición del uso de la fuerza; o cualquier otro tratado o decisión vinculante para el Estado, incluyendo prohibiciones a la transferencia de armas

estipuladas en tratados específicos; y los principios universalmente vinculantes del derecho internacional humanitario.

En el mismo sentido, la sociedad civil enunció en el **Principio 3** la propuesta de establecer otra serie de prohibiciones, por las que los Estados no podrían autorizar la transferencia internacional de armas o municiones cuando exista un riesgo importante de que éstas infrinjan la Carta de las Naciones Unidas y las normas de derecho consuetudinario sobre el uso de la fuerza; se utilicen en violaciones graves a la legislación internacional sobre derechos humanos, al derecho internacional humanitario o para cometer actos de genocidio o crímenes de lesa humanidad; faciliten ataques terroristas, delitos basados en el género o se empleen para actividades de delincuencia organizada; afecten de manera adversa la seguridad o la estabilidad regional; obstaculicen severamente la reducción de la pobreza o el desarrollo socioeconómico; o involucren prácticas corruptas.

A través del **Principio 4**, la sociedad civil formula la propuesta de que el alcance de un Tratado sobre el Comercio de Armas debe ser lo más amplio posible, tanto en cuanto a las categorías de armas, como al tipo de transferencias incluidas.

Así aboga por la inclusión, no solo de las categorías de armas convencionales del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, sino también de las armas convencionales, municiones y explosivos y

materiales relacionados de todo tipo para uso interno de fuerzas militares, de seguridad o policiales; armas pequeñas y ligeras; municiones, explosivos, partes y componentes; conocimiento y equipo esencial para la producción, mantenimiento y uso de los artículos mencionados; y artículos de uso dual que puedan tener uso militar, de seguridad o policial.

La sociedad civil defiende asimismo una noción extensa de transferencia que incluya todas las importaciones, exportaciones, reexportaciones, transferencias temporales, tránsito y transbordos, transferencias de estado a estado; transferencias de un estado a un usuario final privado, ventas comerciales; arrendamientos; transferencia de producción y tecnología bajo licencia; préstamos o donaciones o asistencia relativa a las mismas. Asimismo se patrocina la incorporación a los controles del tratado de un amplio catálogo de transacciones anejas a una transferencia internacional como las realizadas por distribuidores o vendedores y por los corredores; o por quienes presten asistencia técnica, capacitación, transporte, expedición de carga, almacenamiento, financiamiento, aseguramiento, mantenimiento, seguridad y otros servicios cruciales para dichas transacciones.

En relación con los mecanismos de transparencia e implementación (**Principio 5**), la sociedad civil ha defendido que, para que el tratado sea eficaz, es necesario establecer medidas de transparencia (informes anuales a enviar a un registro internacional), así como medidas de revisión, mecanismos de

monitoreo y verificación del cumplimiento, y disposiciones sobre resolución de controversias y eventuales sanciones por incumplimiento.

Estas son, en síntesis, las posiciones defendidas por la sociedad civil en pro del tratado, lo que significa en la práctica un amplio consenso en torno a las cuestiones clave de discusión del mismo, aunque la participación y el tipo de apoyo prestado por cada organización de la sociedad civil incorporada al proceso no ha sido homogéneo (Prizeman, 2012:6). Es evidente, por otro lado que el amplio consenso en el ámbito de la sociedad civil proclive al tratado, no puede predicarse del conjunto de la sociedad civil. Aquellas organizaciones que defienden el derecho de los ciudadanos a la posesión de armas de fuego han mostrado grandes reticencias cuando no abierta hostilidad al mismo. El caso más significativo es el de la Asociación Nacional del Rifle en Estados Unidos, que ven en él una amenaza al derecho que consagra la segunda enmienda de la Constitución de EEUU. Por ende, han rechazado con ferocidad el que las armas accesibles a los civiles pudieran estar dentro del ámbito de aplicación de un eventual instrumento internacional de control de transferencias. La Asociación Nacional del Rifle es una organización influyente y con gran capacidad de cabildeo.

Las organizaciones que lideran la campaña Armas Bajo Control han mantenido un consenso básico, pero en la estrategia de promoción y presión a

favor de un tratado fuerte y eficaz cada una ha incidido en aspectos particulares.⁵ Destaco a continuación el perfil de las siguientes organizaciones:

Amnistía Internacional

Esta organización fue fundada en 1961 por el abogado británico Peter Benenson con el objetivo fundamental de denunciar abusos cometidos contra los derechos humanos, y promocionar el reconocimiento y protección de los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros estándares internacionales en la materia. En 1964, la ONU concede a Amnistía Internacional la categoría de entidad consultiva; en 1969 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también le otorga ese estatuto.

En 1977, la organización es laureada con el Premio Nobel de la Paz por “haber contribuido a afianzar la libertad, la justicia y, con ello, también la paz en el mundo”. En 1978, Amnistía Internacional gana el premio de Derechos Humanos en la ONU por sus “notables contribuciones en el campo de los derechos humanos”. Forma parte de la Junta Directiva de la campaña Armas Bajo Control.

⁵ Para conocer todas las organizaciones que forman parte la campaña Armas Bajo Control, se puede consultar la página web de la campaña <<http://www.controlarms.org/es>>

¿Por qué una organización como AI decide incorporarse y ocupar un rol de liderazgo en esta campaña? Amnistía Internacional considera que el suministro de armas sin control fomenta situaciones propicias para la violación de los derechos humanos. En ese orden de cosas, ha investigado el comercio internacional de armas convencionales, así como los problemas relacionados con armas inhumanas, armas “menos letales” y las tecnologías inhumanas empleadas en la función policial y en las cárceles. La relación directa entre su objetivo fundacional y la participación en la campaña Armas Bajo Control se halla en el Principio Número 3 de los Principios Globales para las Transferencias Internacionales de Armas, por el cual los Estados no autorizarán la transferencia internacional de armas o municiones, entre otras razones, cuando exista un riesgo importante de que éstas infrinjan la Carta de las Naciones Unidas o se utilicen en violaciones graves a la legislación internacional sobre derechos humanos.

Amnistía Internacional ha denunciado las transferencias de armas a Estados en los que tienen lugar graves violaciones de los derechos humanos.

Entre los medios utilizados por AI para presionar a los Estados a favor del tratado, se cuenta la publicación de documentos e informes públicos. Entre ellos, en 2008 publicó la guía “Cómo aplicar las normas de derechos humanos a las decisiones sobre transferencia de armas”.

Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA, por su sigla en inglés)

Es una coalición de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo con sede en el Reino Unido, cuyo objetivo principal es la reducción de la demanda de armas, la mejora de los mecanismos de regulación y control de las armas pequeñas a nivel nacional, así como de los controles sobre las transferencias de tales armas. Siendo este su objetivo principal, se entiende que IANSA haya hecho del cabildeo a favor del tratado uno de sus principales caballos de batalla en la actualidad. Esta red de la sociedad civil constituyó en el año 2001 la Red de Mujeres de IANSA, enfocada en las conexiones presentes entre género, derechos de las mujeres, armas pequeñas y violencia armada. Esta particular atención de IANSA a las perspectivas de género ha motivado que, junto con otras organizaciones (la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad- WILPF, por su siglas en inglés, Religiones por la Paz y también Amnistía Internacional), abogue por la inclusión en el tratado de un criterio destinado a prevenir las transferencias de armas que puedan terminar usándose para perpetrar o facilitar la violencia de género (WILPF, IANSA, Amnistía Internacional, Religiones para la Paz, 2012).

Puesto que está compuesta por un número amplio de organizaciones, IANSA actúa a través de campañas y acciones de cabildeo a nivel local, nacional, regional y global, lo que le otorga una presencia importante y gran

flexibilidad. IANSA es parte de la Junta Directiva de la campaña Armas Bajo Control, siendo muy activa en los foros internacionales vinculados a desarme.

Oxfam Internacional

Oxfam fue fundada en 1995 por un grupo de 15 organizaciones no gubernamentales independientes, siendo su objetivo principal la reducción de la pobreza. Sus acciones fundamentales se sitúan en el contexto de la ayuda humanitaria de emergencia, la puesta en marcha programas de desarrollo sostenibles en el tiempo, el cabildeo a favor de reglas de comercio justo, cambio climático y programas de salud y educación para poblaciones vulnerables.

Oxfam Internacional participa activamente en la campaña Armas Bajo Control en la convicción de que la violencia armada y los conflictos armados son obstáculos de primer orden para la superación de la pobreza, puesto que el tráfico ilegal de armas y la falta de controles rigurosos sobre las transferencias de armas exacerbaban los conflictos, inhibiendo el desarrollo de millones de personas en el mundo.

Al igual que Amnistía Internacional, Oxfam ha publicado diversos informes y documentos públicos haciendo campaña por el tratado. Dentro de estos ha

privilegiado la atención al vínculo con el desarrollo, así en 2008 publicó “Minando los ODM a balazos: Cómo las transferencias irresponsables de armas están socavando los objetivos de desarrollo”; y en 2009 salió a la luz la “Guía práctica: cómo aplicar el desarrollo sostenible a las decisiones sobre transferencias de armas”.

B. Los Estados

El resultado de la votación de la Resolución 61/89 de la Asamblea General (153 Estados a favor, 24 en contra y la sola oposición de los EEUU) puso de manifiesto que, en principio, una abrumadora mayoría de Estados estaban convencidos de la viabilidad de este tratado (Naciones Unidas, 2006). Además existen una serie de mecanismos existentes, tanto en el área específica de transferencias de armas convencionales, y a diferentes niveles (global, regional, subregional y multilateral), como en el ámbito del derecho internacional en general, que proporciona una base ya consensuada a partir de la cual establecer la discusión.

A partir de ahí, las visiones de los Estados, como actores principales en el escenario de negociación del Tratado de comercio de Armas, son diversas y no fáciles de clasificar.

En cuanto a las categorías de armas a incluir, existe un acuerdo generalizado de incluir todas las armas convencionales. Un amplio grupo estaría de acuerdo en que las armas convencionales fuesen listadas partiendo de las siete categorías del UNROCA y las listas de los Acuerdos de Wassenaar y la Unión Europea, a las que se añadirían componentes, munición y armas pequeñas y ligeras. Pero hay Estados que se oponen a incluir municiones, armas pequeñas y ligeras, y tecnología, entre otros.

En cuanto al tipo de transacciones existe un amplio consenso en incluir la importación, la exportación y reexportación, las importaciones y exportaciones temporales, el tránsito y el transbordo. Hay opiniones más diferenciadas cuando se trata de otras transacciones como los préstamos, las donaciones, determinados servicios, la intermediación, etc. Existe un acuerdo básico en que las transferencias objeto del tratado serían aquellas de carácter internacional (quedarían excluidas las que se producen a nivel interno de cada Estado), aunque se discute cuáles serían dentro de aquellas (Estado- Estado, comerciales, Estado- privado).

Los argumentos que afloraron durante las discusiones relativos a los parámetros a tener en cuenta por los Estados a la hora de analizar y autorizar una determinada transferencia han sido asimismo variados.

Concurre un consenso básico en torno a la idea de que es responsabilidad de los Estados establecer en su jurisdicción un régimen de control de las transferencias internacionales, conforme con los estándares y el derecho internacional.

Igualmente parece haber amplio acuerdo en establecer como criterios el respeto del derecho internacional existente, particularmente la Carta de las Naciones Unidas y los embargos de armas decretados por ésta u otras organizaciones multilaterales; los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Algunos Estados han expresado su preocupación de que pueda haber una lectura subjetiva de estos últimos criterios, por lo que han abogado por que el Tratado pueda establecer guías que determinen claramente y sobre la base del derecho internacional, cuándo concurren serias violaciones de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario en un Estado, o cuándo una transferencia dada puede contribuir a elevar el riesgo de que se cometan estas violaciones.

Se han manifestado distintas posturas en torno a otros criterios relacionados con el probable impacto que una transferencia pudiese tener, por ejemplo, el terrorismo, la criminalidad organizada, el riesgo de desvío, la corrupción, el desarrollo, la estabilidad regional. Y aunque un número significativo de Estados han identificado la necesidad de incorporar al tratado

criterios que ayuden a identificar los riesgos de una transferencia en relación a estas cuestiones, algunos países han mostrado su preocupación de que estos criterios puedan no tener una lectura desprovista de subjetividad.

Aunque en última instancia los Estados mantienen la independencia de su discurso nacional, ha existido cierta regionalización en la discusión, y numerosos Estados han pivotado sobre una posición regional, conscientes de que si bien la responsabilidad última de establecer y hacer cumplir un régimen de control de las transferencias reside en la jurisdicción nacional, éste es un desafío que va a depender en gran medida de la colaboración a nivel regional.

Se mencionaba con anterioridad la dificultad para abordar una categorización de las posiciones de los Estados. Es indicativo en tal sentido que no es posible ni siquiera hablar de la posición de los grandes exportadores, que no configura un grupo monolítico u homogéneo.

De los cinco primeros exportadores Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania, los tres últimos, en términos generales, son partidarios de un Tratado de Comercio de Armas basado en criterios estrictos y en línea con los ya establecidos en el Código de la Unión Europea en materia de exportaciones de armas, instrumento que representa la línea de referencia de la postura común presentada por la UE. La UE ha defendido la necesidad de

un tratado global y vinculante. Es oportuno recordar que en el lapso de tiempo durante el que se viene discutiendo el tratado, la legitimidad de las posturas defendidas por los miembros de la Unión Europea se veía minada por el hecho de que el Código de la Unión Europea no fuese un instrumento vinculante, situación que cambia a partir de la Posición Común 2008/944/PESC, que sustituye al Código de Conducta (Consejo de la Unión Europea, 2008). Incorpora nuevos elementos, que se añaden a los ocho criterios en materia de transferencias que delineaba el Código y amplía su ámbito de aplicación.

De entre estos tres países es significativo el liderazgo del Reino Unido, que fue la primera potencia exportadora que hizo público su apoyo al Tratado de Comercio de Armas (2005) y uno de los siete países que promovieron el proyecto de lo que después sería la Resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es particularmente interesante, en este caso, el grado de diálogo y nivel de consenso alcanzado con la sociedad civil nacional.

En cuanto a los países africanos, la mayoría de ellos han mostrado apoyo al tratado. En la región existen ya disposiciones en materia de transferencias, como la Declaración de Bamako o el Protocolo de Nairobi, que constituyen una línea de base para la formulación de una posición regional. La región caribeña ha mantenido asimismo una postura progresista en relación tanto con el ámbito de aplicación del tratado, como con sus parámetros.

En América Latina, han sido abanderados del tratado países como Argentina y Costa Rica, que estuvieron entre los siete que presentaron la propuesta de lo que después sería la Resolución 61/89. Y una posición con más matices aunque no opuesta, está representada en la región por Brasil, en su condición de exportador y potencia emergente. Pero también se puede afirmar que, con carácter general, la región presenta una posición favorable al mismo.

Estados Unidos es la primera potencia exportadora y al mismo tiempo es una superpotencia militar, por lo que su relación con el comercio de armas tiene que entenderse en un contexto económico, por el peso de su industria militar; y en un contexto de política exterior, en el que se producen fuertes presiones para usar las armas como herramienta de defensa de ciertos intereses estratégicos (Erickson, 2007:7). Estados Unidos fue el único país que votó en contra de la Resolución 61/89) y parte de la visión de que el Tratado de Comercio de Armas debe atender a la regulación del comercio y no a constituirse como un instrumento de desarme. Además debe orientarse a la regulación del comercio legal, y por tanto al establecimiento de un conjunto de criterios para la decisión en torno a las transferencias (Prizeman, 2012: 6). Sin embargo, la posición de Estados Unidos ha evolucionado desde la oposición inicial, con el ascenso al poder del presidente Obama. En el 2009 Estados Unidos anunció que respaldaría las negociaciones del tratado, siempre que la regla para tomar decisiones fuera la del consenso, lo que ha sido muy criticado

por las organizaciones de la campaña Armas bajo Control, que han argüido que esto significa, en la práctica, otorgar un veto a cada nación. Este cambio es fundamental habida cuenta de que Estados Unidos es el principal exportador de armas convencionales del mundo, y a pesar de que su apoyo al tratado es más tibio que el de sus socios de la UE.

En cuanto a Rusia, su parecer sobre el tratado es asimismo fundamental en su condición de segundo exportador mundial y su apoyo al tratado es bastante limitado, y en ocasiones ambiguo, sobre todo en lo referido a la inclusión de aspectos humanitarios, de derechos humanos o de desarrollo socioeconómico.

China ha presentado una visión muy conservadora en relación con el tratado, oponiéndose a la inclusión de casi todos los criterios propuestos: derechos humanos y derecho internacional humanitario, arguyendo que se trata de criterios muy expuestos a interpretaciones subjetivas y “políticas”, reducción de la pobreza, desarrollo socioeconómico y corrupción. En cambio, ha manifestado su apoyo a que se incluya como un criterio que habilitaría a un Estado para autorizar una transferencia el que dichas exportaciones contribuyan a la capacidad de defensa del Estado receptor; y la de prohibición absoluta de transferencias a actores no estatales. En relación con las categorías de armas que deberían caer bajo el ámbito de aplicación del tratado, China es partidaria de que se incluyan solamente las del Registro de Armas Convencionales. Su oposición a numerosos aspectos del tratado puede

debilitar las posturas favorables de las potencias exportadoras, que se pueden ver tentadas a suavizar el texto para no dejar fuera del tratado a China (Amnistía Internacional, 2012)

C. La Organización de las Naciones Unidas como facilitador del Tratado de Comercio de Armas

La ONU ha mostrado su preocupación por las consecuencias adversas para la población civil derivadas de la fácil disponibilidad de armas y municiones, y mantiene que las transferencias irresponsables pueden afectar negativamente la seguridad internacional y regional y favorecer el incumplimiento de los embargos decretados por el Consejo de Seguridad. La ONU defiende asimismo la idea de que estas transferencias irresponsables pueden contribuir a la violación de los derechos humanos y son un factor que inhibe el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Oficina de Asuntos de Desarme, UNODA, por sus siglas en inglés).

En tal sentido, y dado que no existe una norma global que regule las transferencias internacionales de armas convencionales, la ONU apoya el proceso de negociación del Tratado de Comercio de Armas.

Además de constituir el escenario de las negociaciones, algunas agencias de la ONU en alianza con gobiernos favorables al tratado, han organizado

talleres y seminarios para extender el conocimiento y dinamizar el diálogo sobre las materias en cuestión, así como para facilitar el intercambio entre autoridades, expertos y miembros de la sociedad civil. Pero, más allá del apoyo a las negociaciones, esta organización ha adoptado un rol facilitador del proceso y ha sido cautelosa en los pronunciamientos sobre los concretos aspectos en discusión.



CAPÍTULO 3

3. Estudio de casos. Las tensiones presentes

Para la revisión de las tensiones presentes entre actores se ha optado por escoger cuatro Estados que presentan peculiaridades notorias:

- Estados Unidos como superpotencia militar y política y primer exportador mundial, y con una sociedad civil relativamente pasiva en lo que al tratado se refiere.
- Brasil por su importancia como potencia emergente en el comercio global de armas, situado entre los principales exportadores de armas pequeñas, con elevados índices de muertes por violencia armada; y una sociedad civil activa en la materia.
- Costa Rica como un país pequeño, promotor de la Resolución 61/89, Estado del que es nacional el presidente Óscar Arias, personalidad de la que surgió la iniciativa del tratado.
- El Reino Unido, primer gran exportador que anunció su apoyo al tratado, copatrocinador como Costa Rica de la Resolución 61/89 y con una posición nacional que representa un alto grado de consenso entre el Estado, la industria y la sociedad civil.

3.1 Brasil

Las particularidades de Brasil respecto del tema de armas hacen relevante su participación en el proceso de negociación del Tratado de Comercio de Armas.

Por un lado, presenta este país unos elevados índices de muertes por violencia armada. El reciente Informe sobre Carga Global de la Violencia Armada (2011) reporta que Brasil se encuentra entre los veinte países con mayores tasas de muertes violentas por cada 100,000 habitantes. La cifra de homicidios intencionales de este país alcanza un promedio anual de 48,000 personas.

Por otro, Brasil, con una potente industria, se encuentra entre los primeros países productores y exportadores de armas pequeñas y ligeras y municiones, lo que otorga una especial significación a lo que el Estado brasileño opine en relación con los bienes materiales a incluir en el ámbito de aplicación del tratado⁶.

Por último, es evidente la pujanza de Brasil tanto en lo económico como en lo político. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha situado a Brasil como

⁶ Para disponer de datos sobre principales productores consultar <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>

sexta economía mundial y primera latinoamericana (FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, 2012).

El crecimiento económico de Brasil ha corrido paralelo a una creciente aspiración del país de ejercer un mayor liderazgo en el escenario internacional, incluyendo el escenario multilateral.

La sociedad civil brasileña ha desplegado una intensa actividad y juega un papel protagónico en los temas vinculados a la seguridad humana y la violencia armada. Cabe destacar en este sentido dos organizaciones no gubernamentales: Viva Rio y Sou da Paz, ambas miembros del Comité Directivo de la Campaña Armas Bajo Control.

Desde la sociedad civil se ha llamado al gobierno brasileño a ejercer un papel de liderazgo en las negociaciones del tratado, manteniendo una postura fuerte a favor del mismo. Si bien la sociedad civil ha juzgado positivamente el posicionamiento de Brasil en un buen número de puntos, también ha señalado áreas donde a su juicio es necesario un cambio de actitud (Sou da Paz: 2012).

El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, aprobado en 2007 mediante Resolución 62/278 de la Asamblea General, contiene las

respuestas de una serie de Estados Miembros, de conformidad con lo fijado en la Resolución 61/89 de la misma Asamblea, que había solicitado al Secretario General que recabara “la opinión de los Estados Miembros sobre la viabilidad, alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”. Brasil fue uno de los Estados que atendieron dicha solicitud y en su respuesta mostró su disposición a contribuir a las deliberaciones sobre un instrumento de tal naturaleza. En esta respuesta, el Estado brasileño enfatizó que su respuesta se había construido sobre la base de los aportes de distintos organismos gubernamentales y había tenido en cuenta las conclusiones y recomendaciones de una encuesta de opiniones de distintos sectores de la sociedad civil, realizada por Sou da Paz.

A diferencia de lo mantenido por otros Estados, y en sintonía con lo defendido por la sociedad civil, Brasil ha visualizado el Tratado de Comercio de Armas como una herramienta útil tanto para regular eficazmente el comercio lícito como para evitar las transferencias ilícitas. En su opinión, es esencial buscar la universalización del tratado, incorporando al mismo a los grandes productores y exportadores, para evitar una modificación de las pautas del comercio a favor de aquellos que, eventualmente, no se adhirieran al instrumento.

En lo relativo al ámbito de aplicación, apoya la inclusión de las armas pequeñas y ligeras y de las municiones, junto con las categorías de armas convencionales del UNROCA (fórmula 7+1+1). La apuesta por incluir las armas pequeñas y ligeras y las municiones es una aspiración compartida con la sociedad civil, que ha emplazado al Estado a liderar la defensa de esa posición en su condición de productor y exportador importante.

Pero, sin embargo, en términos generales la fórmula que defiende Brasil en este punto es considerada insuficiente por la sociedad civil:

- Porque se opone a la inclusión de partes y componentes;
- Porque se opone a la inclusión de la transferencia de tecnología;
- Porque las siete categorías de armas convencionales del UNROCA dejan fuera un buen catálogo de armas convencionales.

Brasil ha rechazado sin ambages la inclusión de las partes y componentes, los bienes de doble uso, así como la transacción consistente en transferir tecnología. Brasil mantiene que “su inclusión puede causar un efecto negativo indeseado en las aplicaciones civiles de tales bienes y tecnologías”. Sin embargo, la sociedad civil defiende el argumento de que esta actitud entra en contradicción con el propio ordenamiento interno del país, que sujeta a control estos elementos. Además, no establecer controles sobre las transferencias de piezas y componentes puede tener como consecuencia que los controles sobre transferencias de armas sean papel mojado, puesto que aquellos se pueden

montar una vez que han sido transferidos. De un modo similar: ¿qué sentido tendría limitar las transferencias de armas, sin limitar la transferencia de tecnología para su producción? (Instituto Sou da Paz, 2012: 14).

¿Cuál es la posición de Brasil en cuanto a los parámetros que deben regir las transferencias?

Apoya expresamente la inclusión de criterios objetivos por los que se deberían evitar las transferencias que:

- Se utilicen en contravención de la Carta de las Naciones Unidas;
- Violan embargos impuestos por el Consejo de Seguridad;
- Violan compromisos regionales o internacionales jurídicamente vinculantes;
- Serán utilizadas para la comisión de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
- Serán utilizadas para la comisión de actos terroristas o delitos violentos.

Por el contrario se ha opuesto a incorporar los siguientes criterios, por considerar que son difíciles de determinar objetivamente:

- Efectos adversos para la estabilidad regional;
- Efectos internos en el desarrollo socioeconómico del país receptor;
- Corrupción.

En particular, y en lo que respecta, al criterio del desarrollo socioeconómico, Brasil ha optado por una posición soberanista. Pero, al tiempo, ha planteado una propuesta novedosa, que sugiere aplicar un impuesto a las transferencias, y que se configuraría como un mecanismo de financiación de actividades contra la pobreza y el hambre. Por tanto, Brasil reconoce el vínculo entre el desarrollo económico y la seguridad internacional pero no considera factible la incorporación de aquel criterio.

Por lo que respecta a la cuestión de la implementación, la sociedad civil cree que los Estados han de presentar informes acerca de las transferencias obligatoriamente y con carácter público. Brasil se ha mostrado partidario de incluir mecanismos de supervisión y, en particular, estos informes anuales, si bien ha dejado sentado que finalmente las medidas de fiscalización de las transferencias corresponden al Estado. En este contexto, la sociedad civil brasileña espera que el establecimiento de unos estándares altos en esta materia pueda hacer evolucionar el régimen nacional de control de exportaciones. Este régimen ha sido tildado por la sociedad civil de poco transparente, tanto por la opacidad en los criterios utilizados para justificar las transferencias como por el mismo proceso decisorio.

Organizaciones como Sou da Paz se han esforzado asimismo en subrayar que la eventual aprobación del Tratado de Comercio de Armas no solo no traería consecuencias negativas para Brasil, sino que supondría un gran avance para el país. Así ha subrayado que no hay ninguna posibilidad de que los parámetros que se están manejando como criterios de restricción a las transferencias pudiesen afectar de alguna manera las necesidades de seguridad y defensa de Brasil. Por otro lado, si bien es cierto que algunas de las exportaciones podrían verse afectadas y reflejar alguna pérdida económica, estas serían irrisorias. En cambio, las ganancias desde un punto de vista estratégico y político serían destacables (Instituto Sou da Paz, 2012).

3.2 Estados Unidos

Cuando se habla de regular el comercio mundial de armas convencionales todas las miradas están puestas en Estados Unidos. Y no podía ser de otra manera: Estados Unidos es el primer exportador mundial, y como superpotencia militar y política, su influencia es determinante en el eventual resultado de la negociación del Tratado de Comercio de Armas.

Las perspectivas, por tanto, no eran muy halagüeñas cuando Estados Unidos votó no a la Resolución 61/89 de la Asamblea General. Estados Unidos había declarado que su posición contraria al tratado se basaba en sólidas razones: no es que no se considerase necesaria la reducción de las

transferencias ilegales, sino que no se creía que este problema había que abordarlo desde un tratado internacional. Pero con la llegada del presidente Obama, la actitud de Estados Unidos da un giro importante, y este giro se formaliza con una declaración de la Secretaria de Estado Hillary Clinton que tiene lugar en Octubre de 2009. En esa declaración se enunciaron las condiciones que Estados Unidos establecía para dar su apoyo al proceso en curso: el consenso habría de ser la forma de adopción de decisiones, lo que para los promotores del tratado en la sociedad civil supone tanto como otorgar un derecho de veto a cada Estado. Sin embargo, la Secretaria de Estado señalaba el consenso como la mejor manera de asegurar el mayor apoyo posible al tratado. Tanto la administración Bush como la administración Obama habían coincidido en considerar el régimen de control de exportaciones nacional como el estándar óptimo en materia de transferencias. Pero mientras la Administración Bush consideraba que sería difícil alcanzar este nivel globalmente y que, por tanto, iniciar estas negociaciones constituía una pérdida de tiempo, la Administración Obama más bien ha visto en el tratado una oportunidad para elevar la práctica del control de las transferencias mundiales.

“Arms Trade Treaty Initiative presents us with the opportunity to promote the same high standards for the entire international community that the United States and other responsible arms exporters already have in place to ensure that weaponry is transferred for legitimate purposes”. Declaración de la Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, 14 de octubre de 2009.⁷

⁷ Para leer la declaración completa consultar la página del Departamento de Estado de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130573.htm>

Veamos cuál es la estructura y los criterios que rigen dicho sistema. Las directrices políticas que gobiernan el régimen de control de las transferencias fueron establecidas por decisión presidencial, bajo la Administración Clinton, en 1995 (Presidential Decision Directive 34, PDD 34). Esta comenzaba enunciando que las exportaciones de material de defensa involucran importantes implicaciones de política exterior y seguridad nacional; y que, por tanto los Estados Unidos sigue considerando las transferencias de armas convencionales como un instrumento legítimo de política exterior.

De acuerdo con esta premisa fundamental la decisión presidencial formulaba los objetivos a perseguir por la política nacional de transferencias:

- Asegurar que las fuerzas militares estadounidenses continúen detentando ventajas tecnológicas sobre los adversarios;
- Apoyar a los aliados en su defensa y asegurar la interoperabilidad con sus fuerzas en caso de operaciones conjuntas;
- Promover la estabilidad regional en áreas de interés estratégico;
- Promover la resolución pacífica de conflictos, el control de armamentos, los derechos humanos, la democratización y otros objetivos de política exterior;
- Expandir la capacidad de la industria nacional para atender los requerimientos de la defensa nacional y mantener la superioridad tecnológica militar al menor costo.

Sobre la base de estos objetivos, la mencionada decisión presidencial incluía asimismo los criterios rectores de las potenciales transferencias de armas convencionales. Entre otros, destacamos los siguientes:

- Compatibilidad con acuerdos internacionales;
- Idoneidad de la transferencia en relación con las necesidades de defensa tanto de Estados Unidos como del Estado receptor; además de con los intereses estadounidenses de estabilidad regional;
- Grado en que la transferencia apoya los intereses nacionales en materia de política exterior e intereses estratégicos;
- Posible impacto de la decisión a adoptar en la industria nacional;
- Riesgo de impacto adverso en las condiciones económicas, sociales y políticas del Estado receptor, así como el grado en que las necesidades de defensa de aquel pueden alcanzarse a través de otros medios;
- Records del Estado receptor en materia de derechos humanos, terrorismo y proliferación.

Reconociendo la complejidad que implican las operaciones de transferencia de armas convencionales, la directiva presidencial destaca que las decisiones en torno a las mismas se seguirán tomando caso por caso.

En cualquier caso, y por encima de la coyuntura del cambio de tendencia en el gobierno, la postura de los Estados Unidos en los temas de armas obedece

a un complejo entramado de razones estratégicas, de política exterior, de índole económica y comercial, incluso a razones de carácter histórico y cultural.

Y de estas sobre la base de estas razones, Estados Unidos ha enunciado una serie de líneas rojas para la negociación del tratado (Key U.S Redlines, Departamento de Estado) <http://www.state.gov/t/isn/armstradetreaty/index.htm>:

- No podrá afectarse la Segunda Enmienda de la Constitución, es decir, ninguna restricción de la posesión de armas de fuego por parte de civiles o del comercio interno, que estén amparados por la ley nacional o la Constitución de los Estados Unidos. Esta cuestión deberá seguir siendo de estricta regulación nacional.
- Estados Unidos no aceptará disposiciones del tratado que puedan interferir con la capacidad para importar, exportar o transferir armas en apoyo de sus intereses estratégicos o de política exterior.
- No habrá exigencias de reportar o marcar municiones o explosivos.
- Las disposiciones del tratado en ningún caso podrán rebajar exigencias de estándares internacionales ya vigentes, de formas que pudieran socavarse regímenes ya aplicables de no proliferación o de control de las exportaciones.
- No se establecerá una entidad internacional para hacer cumplir el tratado, esto deberá quedar asimismo como una prerrogativa nacional.

Esto es, el Tratado de Comercio de Armas se configuraría así, no como un tratado de desarme, sino como un instrumento regulador de aquellas transferencias, de conformidad con elevados y específicos estándares y criterio. Estados Unidos estaría tratando de evitar es que las eventuales disposiciones del tratado no rebajasen las exigencias de otros instrumentos o arreglos internacionales, proporcionando así a los Estados que se adhieran un instrumento legitimador de sus estándares nacionales de control a la exportación. Del mismo modo, el tratado deberá preservar el derecho de los Estados a mantener prácticas más severas.

El suministro de armas o su denegación constituye una herramienta habitualmente usada por los Estados Unidos en su política exterior, reflejando sus intereses estratégicos, lo cual por otro lado y como hemos visto, es una declaración de principios de la política nacional y una línea roja declarada. Por eso, una de las cuestiones a las que se ha opuesto, y esto sería innegociable, es el establecimiento de una prohibición absoluta a las transferencias con destino a actores no estatales. No parece probable que esta Administración acepte condicionar su política exterior por disposiciones establecidas por un tratado, y aspira a seguir usando el suministro de armas a sus aliados de conformidad con su interés nacional, sea éste un actor estatal o no. Las líneas rojas declaradas por el Departamento de Estado incluyen expresamente aquellas disposiciones del tratado que pudiesen entrar en contradicción con la ley nacional o que interfiriesen con las transferencias de armas realizadas en

apoyo del interés de la seguridad nacional o de la política exterior, como ya se señaló.

Por otro lado, la política interna y externa está altamente condicionada por la influencia del sector de la industria nacional de armas, pues el interés económico en juego es enorme. Resulta relevante hacer hincapié en que esta consideración fue enunciada por la PDD 34 como un objetivo principal de la política nacional y como un criterio a tener en cuenta en las decisiones sobre la autorización o denegación de las exportaciones de armas convencionales. En realidad, la invocación del apoyo a la industria nacional no se debe tan solo al interés económico, con ser éste ingente, sino al interés declarado de que la industria estadounidense asegure la superioridad tecnológica de Estados Unidos y sus aliados sobre sus oponentes, y a asegurar la interoperabilidad de las fuerzas. Por eso, se ha señalado que situar a la industria estadounidense a favor del tratado sería fundamental para configurar la postura de la Administración en las negociaciones (Erickson, 2007: 9).

Por último hay razones de índole histórica y cultural. El derecho de defensa personal y la posesión por civiles de armas de fuego es otro de los aspectos señalados por Estados Unidos como uno que no puede verse afectado por las deliberaciones. Por ello, además, el tratado quedaría circunscrito a las transferencias internacionales y no a las transferencias internas. Esto es una

posición de Estados Unidos ya ha venido sosteniendo en todos aquellos foros e instrumentos internacionales relativos a las armas pequeñas y ligeras, y muy significativamente se puso de relieve en el proceso del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Este punto de vista tiene su origen en la percepción de que el Tratado de Comercio de Armas, o cualquier otra norma internacional, no pueden afectar el derecho consagrado en la Segunda Enmienda de la Constitución:

“Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”.

Como ya también se ha mencionado, otra de las cuestiones objetadas por los Estados Unidos es la inclusión de las municiones. Estados Unidos se ha mostrado escéptico respecto a este punto, en torno al cual ha argumentado que sería muy difícil o imposible establecer controles sobre las municiones.

Ya señalábamos con respecto a la industria que, dado su peso, su ascendente en la fijación de la posición podría ser trascendental e importante su involucramiento. Algunos autores han puesto de relieve las razones por las cuales la industria estadounidense tendría interés en involucrarse en las negociaciones del Tratado de Comercio de Armas (Peter Lichtenbaum, Rachel Stohl and Andrew Wood: 2011). Así por ejemplo, se ha señalado que si el tratado hiciera converger los estándares de comercio, la industria se

beneficiaría pues simplificaría el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de los marcos jurídicos internos de los Estados involucrados en una transacción dada. Por otro lado, el establecimiento de esos estándares y su consiguiente cumplimiento pondría en igualdad de condiciones a todos los exportadores. Sin embargo, la industria se ha mantenido ausente del debate, quizá en la convicción de que la norma nacional le impone ya unas restricciones que difícilmente van a ser superadas por un instrumento internacional, por lo que acaso han visto este proceso con relativa indiferencia.

En cuanto a los actores de la sociedad civil, estos han sido relativamente pasivos si se les compara con los de otros Estados, como el Reino Unido, por ejemplo. En Estados Unidos se encuentran actores de la sociedad civil tanto a favor como en contra del tratado. Entre las organizaciones a favor del mismo se pueden citar las siguientes, entre muchas otras: Arms Control Association, Federation of American Scientists, Center for Defense Information, Friends Committee for National Legislation, Human Rights Watch, Religions for Peace, y las divisiones estadounidenses de Amnistía Internacional y Oxfam.

Las principales reivindicaciones que han presentado respecto de la posición declarada de Estados Unidos es la de la inclusión de las municiones en su ámbito de aplicación; y la del establecimiento de criterios claros de prohibición de las transferencias que puedan suponer graves violaciones de derechos

humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y no la simple formulación de principios generales a tomar en consideración en el momento de evaluar una transferencia dada.

En cuanto a los opositores, ya se destacó la influencia y capacidad de cabildeo de organizaciones como Heritage Foundation, pero fundamentalmente la Asociación Nacional del Rifle, que ha argüido el riesgo de que las disposiciones del tratado afecten el régimen interno de posesión de armas de fuego.

3.3 Reino Unido

Como ya ha sido mencionado, el Reino Unido ha sido un país líder en el llamamiento a la aprobación de un instrumento jurídicamente vinculante para reglamentar las transferencias de armas de fuego. Fue el primer gran exportador que declaró su apoyo al tratado, en 2005, y copatrocinó la que luego sería la Resolución 61/89, lo que constituye el inicio de su patrocinio del tratado. Como una de las principales potencias exportadoras, este liderazgo ha resultado de enorme significación.

En la respuesta al Secretario General sobre la viabilidad, alcance y parámetros del tratado, el Reino Unido se mostró no solo convencido de la

viabilidad de un instrumento jurídicamente vinculante, partiendo de la base de normas y principios internacionales ya vigentes, sino partidario de que éste tuviese un amplio alcance.

Así apoya la inclusión de todas las armas convencionales, incluyendo las armas pequeñas y ligeras, las municiones y los elementos de doble uso; y también ha apoyado un abanico amplio de transferencias, desde importaciones y exportaciones a otras actividades, como corretaje, tránsito, préstamos, donaciones, transferencia de tecnología, etc. Por lo que se refiere a los parámetros, el Reino Unido a diferencia de los Estados Unidos, es proclive a establecer unos criterios claramente delineados, cuya observancia obligaría a un Estado a denegar la autorización a una transferencia. Los criterios coinciden con la práctica totalidad de los propuestos en los Principios Globales.

La posición del Reino Unido presenta unos interesantes rasgos. Al igual que en el caso de Estados Unidos, el liderazgo asumido por el Reino Unido ha de entenderse en gran parte determinado por circunstancias políticas internas, y no solo de política exterior. Tras los escándalos en torno a transferencias de armas británicas a Irak en la década de los 90, la opinión pública estaba muy sensibilizada, y el ascenso de Blair marca el giro en la política británica (Erickson, 2007: 5). El cambio no se produce tan solo mediante el enunciado de nuevos principios que habrían de regir la regulación del régimen de

transferencias de armas y dotarlo de mayor transparencia, sino mediante el establecimiento de nuevos modos de fijación de políticas. De este modo, el gobierno, en lo relativo a este tratado, ha conseguido el apoyo de un amplio espectro de actores: los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y la propia industria británica de defensa. Y en su esfuerzo de cabildeo pro Tratado de Comercio de Armas se va a ver acompañado de un buen número de estos, en especial del mundo de la sociedad civil.

Y esto es lo que resulta especial: es completamente inusual ver un grado tal de consenso en torno a una norma como ésta de actores que en principio podrían considerarse como antagonistas.

A mediados del año 2006, el tratado recibió el apoyo de la industria (UK Defence Manufacturer `s Association y BAE Systems), que espera que el tratado pueda ser ratificado por el mayor número posible de países exportadores, sometiendo entonces a todos a las mismas reglas de juego. A diferencia de sus pares estadounidenses, la industria británica no solo ha mostrado público apoyo a la iniciativa, sino que ha colaborado plenamente en las labores de promoción del mismo, en especial a través de conversaciones con compañías de otros países más reticentes, Rusia por ejemplo (Erickson, 2007: 5).

Teniendo en cuenta que aproximadamente unas trescientas mil personas trabajan en el Reino Unido para la industria de defensa, era asimismo importante ganar el apoyo de los sindicatos. Por eso, la sociedad civil se aprestó a afirmar que ningún trabajo podía justificarse sobre el sufrimiento de otras personas. Aparte de este argumento de naturaleza ética, minimizó el peso de las transferencias en la fuerza total del trabajo del sector. Así, se difundieron datos procedentes del propio Ministerio de Defensa, según los cuales de esas 300.000 personas solamente 65.000 estaban relacionados con la producción de armas que pudiesen ser objeto de transferencias; y que el volumen de las exportaciones de armas representan menos del 2% de las exportaciones totales (AI).

En cuanto a la sociedad civil, Londres es la sede de numerosas organizaciones no gubernamentales fuertemente involucradas en la Campaña Armas Bajo Control: IANSA, las secciones nacionales de Amnistía Internacional y Oxfam, y Saferworld, entre otras. Además es sede de importantes centros de investigación como Small Arms Survey.

En el escenario político es asimismo destacable que los tres principales partidos políticos no disienten en cuanto a la posición a defender por el Estado en la negociación del tratado.

Poco después de que el Reino Unido declarase su apoyo al mismo, el Código de la Unión Europea que, desde 1998, constituía el marco de referencia para controlar el régimen comunitario de exportaciones de armas devino vinculante. Con ello, se reforzó la credibilidad de la Unión Europea, y por ende del Reino Unido en su defensa del tratado. Una vez esto, la postura de todos los países miembros no podía más que verse determinada por el sistema multilateral de control de las exportaciones comunitario. La Lista Común Militar de la Unión Europea es un referente para los Estados miembros de la Unión en lo que al alcance del Tratado de Comercio de Armas, y lo mismo cabe decir con respecto al conjunto de criterios que el Código incorpora para rechazar o no una transferencia dada.

3.4 Costa Rica

El presidente Óscar Arias, que había sido el abanderado de la iniciativa de los galardonados con el premio Nobel, fue asimismo el encargado de presentar formalmente el proyecto de resolución ante la Asamblea General en el sexagésimo primer período de sesiones, proyecto que copatrocinaba su país. En ese discurso, ponía el énfasis en una cruel paradoja: mientras en el año 2005 los países latinoamericanos habían gastado alrededor de 24.000 millones de dólares en tropas y armas el producto interior bruto había descendido un 12%.

El presidente Arias señalaba:

*“La idea es sencilla: prohibir a los países la transferencia de armas a Estados, grupos o individuos si existe razón suficiente para creer que esas armas serán utilizadas para violar los derechos humanos o vulnerar el derecho internacional vigente. También prohibir la transferencia de armas si existen claros indicios que apuntan a la posibilidad de que sean utilizadas para alterar el desarrollo sostenible”.*⁸

Esta última referencia es destacable. Aunque Costa Rica ha asumido prácticamente la totalidad de los postulados de los Principios Globales, entre las cuestiones priorizadas ha situado ésta de prohibir las transferencias que puedan interferir con el desarrollo sostenible de los pueblos.

En la alocución de Costa Rica en la Primera Sesión del Comité Preparatorio, su representante afirmó expresamente que el Tratado de Comercio de Armas debía tener en cuenta la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio como parámetro de evaluación de las transferencias. Costa Rica defiende que la desproporción entre los gastos militares y las necesidades reales de defensa, se convierten en un elemento que inhibe el desarrollo, así como que la desregulación del comercio de las armas favorece la corrupción.

⁸ Para consultar la respuesta completa de Costa Rica, ver: A/62/278 (Part II). *Hacia un tratado sobre el comercio de armas: Establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Informe del Secretario General*

Esta posición de Costa Rica se inserta en una política de Estado de espectro más amplio. En abril de 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaba en el escenario internacional el Consenso de Costa Rica (Diálogo de Alto Nivel entre el ECOSOC⁹ y las instituciones de Bretton Woods, Naciones Unidas. Hacia el consenso de Costa Rica: Desarrollo como un imperativo ético), cuyo principal postulado es el desarrollo como imperativo ético. En esta propuesta se urge a los Estados en vías de desarrollo a dirigir sus recursos a las necesidades más urgentes, reduciendo el gasto militar. Hay que recordar que Costa Rica abolió el ejército en 1948, abolición que se incorporó a la Constitución de 1949, que lo suprime como institución permanente y crea la policía civil para resguardar el orden público. Los recursos militares habían de ser dirigidos, según disposición constitucional al presupuesto de desarrollo, en especial la educación, la salud y la cultura.

En el caso de Costa Rica no ha habido disensos de orden interno y el Estado se ha visto permanentemente acompañado por la organización de sociedad civil más influyente, la Fundación Arias, miembro de la Campaña Armas Bajo Control e integrada en su Comité Director desde el inicio. La Fundación fue creada por el Presidente Arias en 1988, tras haber obtenido el Premio Nobel de la Paz en 1987 por sus esfuerzos en favor de la pacificación de América Central. La Fundación, desde entonces, disfruta de una importante presencia en Costa Rica, impulsando proyectos encaminados a la disminución

⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

de los conflictos, la prevención de la violencia social y la desmilitarización, el desarme y la educación para la paz, dentro de los cuales de inserta el apoyo al Tratado de Comercio de Armas.



CAPÍTULO 4

4. Las estrategias de la sociedad civil pro Tratado de Comercio de Armas

La aspiración de la sociedad civil de colocar en la agenda internacional el problema de las transferencias de armas se ha visto traducida en la convocatoria final de una conferencia en el seno de las Naciones Unidas para la aprobación de un tratado vinculante sobre el comercio de armas. Para la consecución de un tratado de esta naturaleza y alineado con las líneas propuestas por la propia sociedad civil, ésta desplegó una serie de herramientas en el marco de una amplia estrategia de acción. La tarea no era fácil: todos los esfuerzos anteriores por controlar el comercio de armas convencionales habían puesto de manifiesto su dificultad. Los Estados han abordado la discusión desde la perspectiva de la seguridad, habida cuenta de los nexos entre el comercio de armas convencionales, la política exterior y los intereses estratégicos de los Estados.

La propia configuración y forma de trabajo del Comité Director de ONGs (constituido en el año 2002) avanzaba ya un perfil de la estrategia. Los esfuerzos habrían de ser globales, por lo que se buscó una base geográfica

amplia del Comité, en la que se incluyeran en la medida de lo posible organizaciones de todas las áreas del mundo. Pero además había de ser diverso en cuanto al rango de experiencias y capacidad técnica aportadas. Aunque los esfuerzos iban a ser concertados globalmente, las estrategias se focalizarían por áreas geográficas y las acciones principales se ejecutarían a nivel nacional y con agendas nacionales. Desde un punto de vista técnico, se trató de incorporar a especialistas de distintas áreas con capacidad de interlocución e incluso de asistencia a gobiernos.

Esta pluralidad garantiza el adecuado nivel de inclusión, pero plantea el reto de alcanzar también un adecuado grado de consenso en el seno de la sociedad civil y, por ende, el éxito para trasladar un mensaje claro y unificado. Este mensaje tuvo su referente más sólido en la elaboración de los Principios Globales para las Transferencias de Armas en el año de 2005, como documento que sintetizaba la posición del conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Era necesario porque un gran catálogo de organizaciones estaban presentes, organizaciones cuyo foco de atención se dirige a una gama muy heterogénea de materias, como hemos visto: desarme propiamente dicho, derechos humanos, desarrollo, etc. Y aunque se pudieron consensuar unos principios esenciales y un mensaje unificado, conforme el número de organizaciones de la sociedad civil se ampliaba, se ampliaba paralelamente el conjunto de criterios a cuya incorporación se aspiraba, consecuencia de la multiplicidad de objetivos de una multiplicidad de organizaciones. Pero, en

cualquier caso, había un consenso básico en cuanto al contenido del tratado y un propósito claro y común de trasladar la discusión desde el discurso único de la seguridad al plano humanitario.

Pero más difícil de consensuar es la estrategia para llegar a ese objetivo común. En ese sentido, una de las cuestiones a abordar era la articulación institucional de las acciones de la sociedad civil: muy particularmente la cuestión de cómo se relacionaban el nivel político, representado por el Comité Director y la campaña, representado por la Alianza Armas Bajo Control (y específicamente por las tres grandes organizaciones, AI, IANSA y Oxfam). Además, el hecho de que la campaña fuese global, la necesidad de coordinar globalmente las estrategias de acción llevadas a cabo en un nivel local, era una tarea que requería recursos humanos y financieros de manera creciente. En tal sentido, y para revitalizar la campaña, en el 2011 se creó el Secretariado con personas dedicadas en exclusiva, cuyo trabajo debería ser supervisado por una Junta Directiva ampliada (Steering Board). Este aspecto se relaciona directamente con la capacidad de la sociedad civil de presentar y defender criterios comunes, a la que acabamos de hacer referencia. Una vez situado el proceso en la arena de la negociación, la sociedad civil estaba obligada a decidir qué criterios eran innegociables, y cuáles podrían ser flexibilizados bajo un prisma de mayor pragmatismo. Esto se perfiló como una cuestión esencial, porque desde el principio fue evidente que había Estados que, si bien eran favorables al tratado, manifestaron su interés en que el proceso fuese universal

y que no dejase fuera a ninguno de los grandes productores, aunque fuese a costa de rebajar la exigencia en los criterios a incluir. Para ello fue necesario dotarse de estructuras más ágiles en las relaciones internas y en la acción con otros actores.

El esfuerzo más significativo y mediático de la sociedad civil a favor del Tratado de Comercio de Armas se aglutina en la Campaña Armas Bajo Control. La campaña es una alianza de la sociedad civil que agrupa organizaciones de todo el mundo, aunque está liderada por Amnistía Internacional, Oxfam Internacional e IANSA. Fue lanzada en octubre de 2003, tras discusiones en el seno del Comité Director.

El objetivo principal de la campaña consistía en dar a conocer a la ciudadanía las consecuencias devastadoras de las transferencias irresponsables de armas para, de este modo, crear un estado de opinión pública tal que los respectivos Gobiernos se vieran forzados a sentar una posición favorable a la negociación y aprobación del tratado. Es decir, en un momento inicial, se trató de lanzar una campaña de concienciación de la ciudadanía y de presión sobre los gobiernos acerca de la necesidad del tratado. Una vez que esto se consiguió, la meta sería influir en su contenido. Pero desde el primer momento, las acciones de cabildeo de los representantes de la sociedad civil con responsables gubernamentales han sido constantes.

La campaña ha conocido hitos significativos. Es importante resaltar que los principales han tratado de buscar un paralelo con fechas destacadas vinculadas a la discusión del tratado en el seno de las Naciones Unidas.

Así, pese a que la campaña fue lanzada en el año 2003, el impacto de sus acciones empieza a ser definitivamente visible a partir del año 2006. La sociedad civil se había trazado como objetivo fundamental el situar la discusión de las transferencias de armas en Naciones Unidas. El año 2006 veía la discusión ya ubicada en este escenario.

“Un millón de rostros” es una iniciativa de petición de gran calado: en el año 2006 se entregaría formalmente a Kofi Annan la petición de concluir un tratado de comercio de armas, avalada por más de un millón de firmas de ciudadanos anónimos, pero también de ciudadanos con notoriedad pública. Este millón de firmas simbolizaba el número de personas fallecidas víctimas de armas ligeras desde el inicio de la campaña. Como las aspiraciones en pos del Tratado de Comercio de Armas tienen un fuerte acento humanitario, la primera gran acción de la campaña quiso dar protagonismo a los ciudadanos, y particularmente a los afectados o víctimas de la violencia armada. Así la petición fue entregada personalmente por Julius Arile, la persona número un millón en firmarla. Su biografía era lo bastante impactante como para personificar esa entrega: Julius

es un ciudadano keniano, hoy corredor de maratones, que a edad muy temprana se dedicaba a robar ganado armado con un fusil AK-47. En un enfrentamiento con un grupo étnico de Uganda asesinan a su amigo y decide cambiar de rumbo. Su firma y su testimonio personal pusieron el broche final a esta iniciativa de petición.

En diciembre de 2006 sería aprobada la Resolución 61/89, en la que la Asamblea General pide al Secretario General que recabe la opinión de los Estados sobre la viabilidad, alcance y parámetros de un tratado de comercio de armas jurídicamente vinculante. Era el inicio del proceso en Nueva York, y dio lugar a otra gran iniciativa de la sociedad civil desarrollada en paralelo en el año 2007: el proceso de consultas a la ciudadanía que dio lugar a un informe titulado “Voces alrededor del mundo”. Este informe recoge la organización de eventos de distinta naturaleza para dar voz a miles de ciudadanos en todas las regiones del mundo acerca de la conveniencia del tratado y de su contenido. El documento se presentó en octubre de 2007 en Naciones Unidas. Si los Estados iban a contestar el llamamiento del Secretario General, la sociedad civil quería dar eco a la voz del ciudadano de a pie.

Tratando de mantener la presión sobre las delegaciones gubernamentales, la Campaña Armas bajo Control desarrolló dos mini-campañas adicionales con la meta principal de recordar a los gobiernos que la sociedad civil mantenía un

estrecho seguimiento de las deliberaciones diplomáticas en Nueva York. La primera fue en el año 2008, bajo el título “El mundo está observando”, y entre cuyas actividades destaca un videomensaje del Arzobispo Desmond Tutu. La segunda tiene lugar en 2009, bajo el título “El mundo no puede esperar”.

Aunque en sentido estricto no forma parte de la Campaña Armas Bajo Control, es importante hacer notar que la Semana Mundial de Acción contra la Violencia Armada que organiza IANSA, ha contribuido sustancialmente a la campaña desde que ésta se inició. Así, se celebró en 2008 una específica Semana de Acción en pro del Tratado de Comercio de Armas. La edición anual de la Semana Mundial de Acción contra la Violencia Armada del 2009 contó asimismo con un notorio contenido de apoyo al tratado.

La Campaña Armas Bajo Control ha tratado de sumar apoyos de personajes y sectores significativos. Al visitar su página web, bajo la rúbrica de simpatizantes, se encuentra información sobre algunas iniciativas sustanciales en tal sentido, que han incluido parlamentarios, inversores globales, organizaciones religiosas, médicos y mujeres. Así se trata de fortalecer el apoyo al tratado desde distintos sectores y aproximaciones: la política, la económica, la moral.

En el escenario internacional, los parlamentarios ya habían manifestado su apoyo al tratado en el seno de la Unión Interparlamentaria. El destacado papel que los parlamentos podrían cumplir en la promoción de la elaboración de esta norma internacional, había sido destacado por la Resolución de la Asamblea 114 de la Unión Interparlamentaria “El rol de los parlamentos en el fortalecimiento de la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras y sus municiones”¹⁰. En octubre de 2007, la campaña presentó una declaración de parlamentarios a favor de la firma de un tratado legalmente vinculante con el objetivo de prevenir las transferencias de armas en aquellas situaciones donde concurra grave riesgo de que aquellas puedan ser usadas para cometer serias violaciones de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario o socavar el desarrollo. La declaración consiguió el apoyo de más de 2000 parlamentarios de 124 diferentes países, abriéndose a la firma de los parlamentarios del mundo.

Conscientes del peso que los parlamentos pueden tener en la determinación de la posición negociadora de los ejecutivos, la campaña Armas Bajo Control ha redactado una nueva Declaración Parlamentaria sobre el Tratado de Comercio de Armas, abierta para la firma desde octubre de 2011, en el momento previo a la negociación del tratado en julio de 2012.

¹⁰ Ver <http://www.ipu.org/strct-e/stcnfres.htm>

En el año 2011 se consiguió asimismo el apoyo de un conjunto de inversionistas globales mediante una declaración pública a favor del tratado. Estos inversionistas son todos firmantes de los Principios de Inversión Responsable, apoyados por las Naciones Unidas, y representan en su conjunto una cartera de inversión por encima de 1,2 de millones de millones de dólares en activos. En esta declaración ponían de manifiesto que el comercio irresponsable de armas puede:

- Contribuir a la violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, exponiendo a la industria de la defensa al riesgo de verse acusada de complicidad con tales situaciones;
- Aumenta los conflictos internos e internacionales, aumentando la inestabilidad política y la inseguridad, y lastrando el crecimiento económico;
- Favorece la falta de transparencia en las transacciones, la corrupción y el desvío de recursos públicos.

Por todo ello, señalaban su preocupación por las consecuencias negativas que pueden derivarse de estas transferencias irresponsables para la inversión, el crecimiento económico y para el desarrollo de los pueblos. En definitiva, se trataba de contrarrestar el extendido argumento de que el control de las transferencias podía ser perjudicial para los intereses económicos de los productores.

Para poner el acento en la dimensión moral y humanitaria del comercio de armas, la Campaña Armas bajo Control quiso asimismo adicionar el apoyo de líderes y organizaciones religiosas, sobrevivientes y profesionales de la medicina.

En el 2011, se redactó una declaración conjunta por parte de la Sociedad Sueca para la Reconciliación, Caritas Francia y le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD -Terre Solidaire). Con posterioridad a la presentación de esta declaración, se conformó en el seno de la campaña un grupo de trabajo interreligioso integrado por 15 organizaciones. La declaración consiguió el apoyo de líderes y organizaciones religiosas de diez Estados diferentes, destacando entre ellos el apoyo del Arzobispo Desmond Tutu.

Y en la misma línea, también en el año 2011, la campaña lanzó, paralelamente a la Conferencia Preparatoria de julio, una declaración de apoyo al tratado de un grupo de sobrevivientes de violencia armada de varios países.

En 2001, la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirmaba que la violencia armada es un problema de salud pública que puede prevenirse (Armas Pequeñas y Salud Mundial, OMS¹¹). En 2002 la misma organización

¹¹ http://whqlibdoc.who.int/hq/2001/WHO_NMH_VIP_01.1.pdf

señalaba la necesidad de buscar consensos internacionales para regular el comercio de armas (Informe Mundial sobre Violencia y Salud, OMS¹²). Bajo estas premisas, la dimensión sanitaria entra en la campaña: se argumenta el altísimo coste para los presupuestos de salud derivados de la violencia armada, y se reconoce la conexión entre comercio irresponsable e incontrolado de armas y la violencia armada. Bajo el liderazgo de la Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear (IPPNW) y de la Red de Salud Pública de IANSA, se diseñó la denominada Alerta Médica, como llamamiento a los profesionales de la medicina para manifestar su apoyo al tratado. La Alerta Médica cuenta con su propia página web y sigue abierto el proceso de adhesión a la misma.

También como simpatizantes, pero en un ámbito más vinculado a actividades de asistencia, podemos citar a la Red de Respuesta Jurídica del TCA, compuesta de abogados que apoyan la aprobación del mismo a través de asesoramiento gratuito en las negociaciones y en tiempo real. La asistencia legal ha revestido notable importancia en el apoyo de países con limitaciones para poder sustentar su posición desde un punto de vista técnico.

Las mujeres también han estado presentes, a través de la Red Femenina de IANSA. IANSA creó en su seno esta red internacional que se concentra en

¹² http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf

las conexiones entre género, derechos de las mujeres, armas pequeñas y violencia armada, y que se trazó como objetivo incluir el criterio de género como uno a tener en cuenta en el momento de evaluar una transferencia de armas convencionales.

Todas las declaraciones se han dado a conocer a través de la red, y es que la campaña se ha aprovechado tanto del uso de elementos tradicionales, como de la utilización de las nuevas tecnologías y redes sociales. Los esfuerzos de difusión de la campaña se canalizaron a través de la página web controlarms.org, accesible en inglés, francés, español y árabe; de las páginas webs de las distintas organizaciones que la integran (de forma connotada AI, IANSA, Oxfam), y que de igual forma han diseminado información diversa, eventos, documentos de posición, peticiones, actualización sobre el curso de las negociaciones, etc. Junto a la página web controlarms.org han de nombrarse por su importancia las siguientes: Conflict Voice (<http://conflictvoice.org>), Reaching Critical Will (<http://reachingcriticalwill.org/>), el propio sitio web oficial de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents.html>) y armstreaty.org (<http://armstreaty.org/index.php>). Esta última es producto de la colaboración entre Control Arms y Reaching Critical Will y da seguimiento y difusión a las posiciones mantenidas por los Estados en las cuestiones clave del TCA, siendo un recurso de información valioso para tomadores de

decisiones, activistas, periodistas y público en general. A esto se suma el uso de Facebook, Twiter y Youtube.

La utilización de las nuevas tecnologías en apoyo de las actividades de campaña, han convivido con formas más tradicionales de presión como las acciones de cabildeo o la organización de reuniones de distinta naturaleza.

Las acciones de cabildeo se han desarrollado a nivel local, en tantos lugares como la presencia de organizaciones miembro y activistas del Comité Director o de la Campaña Armas Bajo Control lo ha hecho posible, tratando de influir en la posición de los parlamentos y de los gobiernos y, por ende, en la posición que cada Estado iba a mantener en todas las reuniones negociadoras previas a la Conferencia. Por otro lado, el objetivo de influenciar las posiciones estatales ha sido sostenido durante todo el proceso vivido en Nueva York. La presencia de la sociedad civil ha sido constante desde el momento en que las discusiones en torno al Tratado de Comercio de Armas se situaron ya en sede diplomática en las Naciones Unidas. En este campo, un tema esencial ha sido el de la acreditación de las organizaciones no gubernamentales.

El procedimiento de acreditación de las organizaciones no gubernamentales ha permitido a todas aquellas interesadas y especializadas en el ámbito y objeto de las deliberaciones, asistir a las reuniones del Primer Comité

Preparatorio y finalmente, a la Conferencia, siguiendo el procedimiento a tal efecto establecido. La acreditación daba acceso a las reuniones de deliberación, sin derecho a voto, pero con la posibilidad de interactuar con las delegaciones estatales. Además, esta acreditación les brindaba la posibilidad de proporcionar materiales a las mismas y de organizar side-events¹³. En estos side events se establecen intercambios con expertos y tomadores de decisiones en relación con numerosos aspectos temáticos o técnicos del tratado. Ha sido además una herramienta clave para la presentación de toda una serie de publicaciones a través de las cuales se difunde y explica la posición de la sociedad civil.

Sin embargo, la presencia de la sociedad civil no ha sido posible en todas las reuniones, la mayoría de ellas se han celebrado a puerta cerrada. La sociedad civil, y algunos gobiernos favorables a su presencia, han podido romper este “veto” mediante la incorporación de miembros de la sociedad civil a las delegaciones estatales. Además, la relación de confianza construida con los representantes gubernamentales en un proceso que conoce ya más de una década de historia, ha roto con ese esquema tradicional de la relaciones internacionales e interestatales: ha sido frecuente el hecho de que los Estados favorables al tratado suministrasen información de las reuniones a puerta cerrada a la sociedad civil, fortaleciendo así la sostenibilidad de su capacidad de cabildeo y campaña. De manera recíproca, las organizaciones de la

¹³ Para mayor información sobre procedimiento de acreditación o side events, acceder a: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>

sociedad civil han compartido información con los “gobiernos amigos” y, más importante, les han proporcionado un significativo apoyo técnico como especialistas reconocidos en el ámbito del control de armas.



CONCLUSIONES

En el momento de escribir estas conclusiones la andadura del Tratado de Comercio de Armas aún no ha finalizado. La Conferencia celebrada en julio de 2012 fracasó, pero el proceso sigue abierto y es difícil presagiar cuál será su desenlace. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas decidirán en la Primera Comisión de la Asamblea General cuándo continuarán las negociaciones del tratado. En cualquier caso, no constituye el objetivo de este trabajo realizar esa predicción.

Sin embargo, los hechos acaecidos durante el lapso de tiempo analizado permiten afirmar que, sin duda, los cauces a través de los cuales se ha producido el surgimiento de esta propuesta de norma internacional han otorgado un protagonismo especial a la sociedad civil, que no es sujeto de Derecho Internacional. Ahora bien, esto no quiere decir que las deliberaciones y negociaciones que hasta ahora han tenido lugar cambien en esencia la naturaleza de las normas internacionales y sus procedimientos de conclusión. Las negociaciones se producen entre Estados y son ellos los que sostienen o no la continuidad de una iniciativa como las que nos ocupa. Serán los Estados los que den vida a este proceso o los que lo entierren. Porque, de lo visto, se hace evidente que las cuestiones internas de cada Estado (intereses

económicos, estratégicos y de seguridad) han tenido, una vez más, un peso definitivo en las negociaciones. Además, la naturaleza de los bienes afectados (el universo de las armas convencionales), los sitúa como un aspecto central de las políticas de seguridad y defensa nacionales. A diferencia de lo acaecido con otros tipos de armas regulados internacionalmente, esta característica orienta el debate lejos de los aspectos humanitarios que la sociedad civil ha insistido en poner de relieve.

Pero es evidente que las coaliciones de sociedad civil con capacidad para orquestar, en connivencia con Estados cercanos a sus tesis, campañas de carácter global son fundamentales para situar en la agenda política internacional determinados temas. Y, aunque no es el único, el caso del Tratado de Comercio de Armas es significativo para poder afirmar tal cosa. Y podemos señalarlo así, incluso aunque finalmente no se consiga su aprobación.

El rol de la sociedad civil ha sido central para iniciar este proceso, pero más allá de su inicio ha sido asimismo esencial para impulsarlo y sostenerlo internacionalmente a lo largo de una década, lo que es revelador de la extensión geográfica de la red de organizaciones no gubernamentales, de su capacidad de permanencia, de coordinación y de interlocución con los gobiernos.

No es despreciable el hecho de que hayan podido sostener los esfuerzos de lobby y de campaña, a lo largo de tanto tiempo y con notable eficacia. Haber podido introducir y mantener en agenda el tema de las transferencias de armas convencionales no es un tema menor, e insistimos en la idea: el comercio de armas convencionales no es percibido como algo tan despreciable como el uso de otras armas, sino como algo consustancial al derecho de defensa, las necesidades de seguridad de los Estados, sus intereses estratégicos, ello sin mencionar los intereses de la industria de defensa nacional. Por ello es difícil sujetarlo a regulación.

Es de destacar, aunque es difícilmente medible, el impacto que las acciones de la sociedad civil tienen sobre la conformación de la opinión pública de los países y, por ende, de las posiciones internacionalmente sostenidas de sus gobiernos. Más difícil aún si cabe es determinar la incidencia de las relaciones informales y la interconexión de representantes gubernamentales y de la sociedad civil en la discusión de las materias propias del Tratado de Comercio de Armas. Pero es evidente que hay un impacto. Por otro lado, muchos Estados, en su colaboración con estas organizaciones han otorgado reconocimiento a su capacidad técnica y, por ende, han conferido legitimidad a su presencia.

Introducir al debate los aspectos humanitarios derivados del comercio ha sido todo un desafío: mantener el debate hasta la convocatoria de una conferencia internacional todo un éxito.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE, Javier

2006. *El Tratado sobre Comercio de Armas... ¿un poco más cerca?* Organismos Internacionales / Seguridad y Defensa - ARI No 122.

AMNISTÍA INTERNACIONAL

2007. *Compilación de Principios Globales para el Control de las Transferencias de Armas. Versión revisada y actualizada.* Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/POL34/003/2007/es/29ae8006-cccc-4ad7-b3ac-18136b16896c/pol340032007es.pdf>

2008 *Datos que matan. Consecuencias del comercio irresponsable de armas par alas vidas, los derechos y los medios de sustento.* Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/ACT30/005/2010/es/65bc392b-a37c-44be-a9a6-86f273668b39/act300052010es.pdf>. (Última consulta: 15 de junio de 2011).

2008. *Cómo aplicar las normas de derechos humanos a las decisiones sobre transferencia de armas.* Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCG/C%C3%93MO%20APLICAR%20LAS%20NORMAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20A%20LAS%20DECISIONES%20SOBRE%20TRANSFERENCIAS%20DE%20ARMAS?CMD=VEROBJ&MLKOB=21449292911>. (Última consulta: 7 de julio de 2012).

2012. *Los "seis grandes" exportadores de armas.* Disponible en: <http://www.amnesty.org/zh-hant/node/32536>. (Última consulta: 29 de junio de 2012).

Frequently asked questions – The Arms Trade Treaty
http://www2.amnesty.org.uk/sites/default/files/arms_trade_treaty.pdf

ARMAS BAJO CONTROL

</http://www.controlarms.org/es/tratado-sobre-comercio-de-armas>

Armas sin fronteras. Por qué el comercio globalizado requiere controles globales

<http://www.controlarms.org/es/el-comercio-de-armas>

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

2006. *A/C.1/61/L.55. Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales*. 12 de octubre.

BARBERIS, Julio E.

1984. *Los sujetos del Derecho Internacional actual*. Tecnos: Madrid

BOBBIO, Norberto

2005. *Teoría general de la política*. Trotta: Madrid.

BORJA, Arturo; GONZÁLEZ, Guadalupe y STEVENSON, Brian Jr. (coords)

1996. *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. Editorial Porrúa: Mexico.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio

1996. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid : Tecnos.

COHEN, Jean Louise; ARATO, Andrew

2000. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica: México, D.F.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

2008. *Posición Común 2008/944/PESC*. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:ES:PDF>. (Última consulta: 2 de julio de 2012).

LA DECLARACIÓN DE GINEBRA

2011. *Informe sobre Carga Global de la Violencia Armada*.

Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>. (Última consulta: 15 de junio de 2012).

DIEHL, Paul F

2001. *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel

2001. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid : Tecnos.

2002. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

EDWARDS, Michael

2004. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.

ERICKSON, Jennifer L.

2007, *The Arms Trade Treaty. The Politics Behind the UN Process*. German Institute for International and Security Affairs. Berlin.

FINNEMORE, Martha and SIKKINK, Kathryn

1998, *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*. Vol. 52, N° 4. Autumn, pp. 887-917.

FISAS, Vicenç

1989. *Las armas de la democracia*. Barcelona, Crítica.

1997. "El control del comercio del armamento". *Revista Internacional de Filosofía Política*. N° 9, pp 56-69.

2004. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós.

FLORINI, Ann

2000. *The third force: The rise of transnational civil society*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2012. *Perspectivas de la Economía Mundial*.

Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm#>).

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

2006. *El Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) y el ordenamiento jurídico de Centroamérica*. San José, Costa Rica.

GARCÍA MORITÁN, Roberto

Hacia un tratado sobre el comercio de armas convencionales

<http://www.realinstitutoelcano.org/>

GARCÍA RUIZ, Carmen Rocío

2007. *ONGs y Derecho Internacional: Su influencia en la elaboración de las normas internacionales*. Madrid: Iustel.

GLAUSIUS, Marlies, (et al.)

2006. *Global Civil Society 2005/2006*. Londres: Sage.

HELD, David

1995. *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós

HOLTOM, Paul, et al.

2012 “*Trends in International Arms Transfers, 2011*”. SIPRI, Fact Sheet. Disponible en: http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=443. Última consulta: 15 de junio de 2012).

HUBERT, Don

2000. “The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy”. Occasional Paper No. 42. Providence, Rhode Island: Brown University, Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies.

INSTITUTO SOU DA PAZ

2012. *Brasil e o Arms Trade Treaty: Impacto e importancia de um Tratado humanitário*. Disponible en:

http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Brasil_e_ATT_240512-FINAL.pdf

Última consulta: 5 de julio de 2012

KALDOR, Mary.

2003. “The idea of global society”. *International Affairs* No 79, pp 583-593

KEANE, John

1992. *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.

2001. Global Civil Society? in Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press.

2008. *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Barcelona: Hacer Editorial.

KEOHANE , Robert y NYE, Joseph (eds)

1988. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Gel.

LAURANCE Edward and STOHL Rachel

2002. *Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons. Small Arms Survey. Occasional Paper No.7.*

LECHNER, Norbert

1994. “La problemática invocación de la sociedad civil global”. *Cuestión de Estado*. Lima, No 11, pp11-19.

LICHTENBAUM Peter, STOHL Rachel, and Andrew WOOD

2011, *The Transatlantic Defence Industry and the Arms Trade Treaty* International Security Programme Paper ISP PP 2011/03, Chatham House.

MACK, Daniel and Wood, Brian

Civil Society and the drive towards an Arms Trade Treaty. Disponible en:

http://unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=431

Última consulta: 12 de octubre 2012

MUNDUATE JACA, Lourdes. MARTÍNEZ RIQUELME, José M.

2003. *Conflicto y negociación*. Madrid: Pirámide.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

<http://esango.un.org/paperless/>

<http://www.un.org/es/civilsociety>

2010. Resolución de la Asamblea General 64/48. Disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/48>. Última consulta: 2 de julio de 2012.

2009. Resolución de la Asamblea General 63/240. Disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/63/240>. Última consulta: 2 de julio de 2012.

2006. Resolución de la Asamblea General 61/89. Disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/89>. Última consulta: 2 de julio de 2012.

OXFAM INTERNACIONAL

<http://www.oxfam.org/es>

2008. *Minando los ODM a balazos: Cómo las transferencias irresponsables de armas están socavando los objetivos de desarrollo*. Disponible en:

http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp120_Shooting%20down%20the%20MDGs_Spanish_30Oct08.pdf. Última consulta: 2 de julio de 2012.

2009. *Guía práctica: cómo aplicar el desarrollo sostenible a las decisiones sobre transferencias de armas*. Disponible en:

http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/technical_brief_practicalguide_arms_trade_sp.pdf. .
Última consulta: 2 de julio de 2012.

PARKER, Sarah

2007. *Analysis of States Views on an Arms Trade Treaty*
United Nations Institute For Disarmament Research: Ginebra

2008. *Implications of States Views on an Arms Trade Treaty*
United Nations Institute For Disarmament Research: Ginebra

PRIZEMAN, Katherine

2012. *From preparations to negotiations for an Arms Trade Treaty*
International Policy Analysis. Friedrich Ebert Stiftung

RABOTNIKOF Nora, RIGGIROZZI María Pía, y Diana TUSSIE

1999. “*Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*”. *Cuadernos de Investigación Social. Argentina No1*. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.

RED INTERNACIONAL DE ACCIÓN SOBRE ARMAS PEQUEÑAS (IANSA)

<http://es.iansa.org/>

REMIRO BROTÓNS, Antonio

2007. *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

SAFERWORLD ET AL

2009. *The Arms Trade Treaty. Countering Myths and Misperceptions*. Disponible en:

<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/401>

Última consulta: 5 de julio de 2012

SMALL ARMS SURVEY

2009. *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/?id=178>. Última consulta: 2 de julio de 2012.

<http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>

VIDAL BENEYTO, José (ed).

2003. *Hacia una sociedad civil global: desde la sociedad mundo*. Madrid: Taurus.

WILPF, IANSA, AMNISTÍA INTERNACIONAL, RELIGIONES PARA LA PAZ.

2012. *The Arms Trade Treaty: Securing Women's Rights and Gender Equality. A united call to explicitly include gender-based violence in the criteria*. Disponible en: http://www.iansa.org/system/files/Joint_policy_paper_gender_att_final_june2012.pdf. Última consulta: 2 de julio de 2012.

ANEXO

Lista de acrónimos

1. AI Amnistía Internacional
2. APP Asociación para las Políticas Públicas
3. CCFD Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
4. CIFTA Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
5. ECOSOC Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés
6. ECOWAS Comunidad Económica de Estados de África Occidental, por sus siglas en inglés
7. FMI Fondo Monetario Internacional
8. GEG Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE The Group of Governmental Experts)
9. GBAV Informe sobre Carga de la Violencia Armada, por sus siglas en inglés
10. GTCA Grupo de Trabajo de Composición Abierta (OEWG Open-Ended Working Group)
11. IANSA The International Action Network on Small Arms
12. IPPNW Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear, por sus siglas en inglés
13. ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
14. OEA Organización de Estados Americanos
15. Oficina de Asuntos de Desarme (UNODA United Nations Office for Disarmament Affairs)
16. OMS Organización Mundial de la Salud
17. ONG Organización no gubernamental
18. ONU Organización de las Naciones Unidas
19. OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

20. PdA Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos
21. PDD 34 Presidential Decision Directive 34
22. Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (UNROCA United Nations Register of Conventional Arms, por sus siglas en inglés)
23. SICA Sistema de la Integración Centro Americana
24. SIPRI Stockholm International Peace Research Institute
25. SWEFOR Swedish Fellowship for Reconciliation
26. TCA Tratado de Comercio de Armas (ATT Arms Trade Treaty)
27. UE Unión Europea
28. UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en inglés
29. WILPF Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, por sus siglas en inglés
30. WINAD Women's Institute for Alternative Development