

LA CUENTA ATRÁS

Una oportunidad histórica para conseguir un Tratado sobre el Comercio de Armas que salve vidas

JULIO DE 2012



Oxfam es miembro de **armas bajo control**



Resumen

- El 2 de julio de 2012, los gobiernos tienen una oportunidad histórica para firmar un Tratado sobre el Comercio de Armas fuerte, que salve vidas y medios de subsistencia, y que sirva para construir un futuro más seguro para todos los ciudadanos y ciudadanas del mundo.
- Los tratados fuertes atraen a nuevos miembros y establecen normas internacionales; por el contrario, no es habitual que los tratados débiles se vayan fortaleciendo. Los gobiernos no deben hacer concesiones durante esta cuenta atrás con el objetivo de que el acuerdo sea universal.
- El Tratado debe regular todas las armas convencionales, la munición, las piezas y componentes, y todos los tipos de transferencia de armas.
- Asimismo, debe incluir criterios sólidos que eviten la transferencia de armas cuando exista un riesgo considerable de que estas vayan a utilizarse en actos que violen el derecho internacional de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, o en caso de que vayan a perjudicar el desarrollo.
- El Tratado sobre el Comercio de Armas debe contener medidas fuertes para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como un mecanismo eficaz para su aplicación y cumplimiento. Dichas medidas deben servir de ayuda a los países para que puedan aplicar y hacer el seguimiento. Además, tales medidas deben ayudar a los países a ejecutar y supervisar el Tratado de forma eficaz.

APROVECHAR UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

El comercio de armas está fuera de control. El comercio irresponsable de armas está teniendo un efecto devastador en las vidas y en los medios de vida de personas de todo el mundo. Por ejemplo, en el distrito de West Pokot (Kenia), la vida de Kiptela Tum se ha visto irremediablemente afectada por el fácil acceso a las armas y la munición: "Las armas son un gran problema, pues mis tres hermanos han muerto por su culpa. Ahora soy la única que cuida de toda la familia, y mi vida es muy difícil".¹ Nyang'ataing Yaratome, de la misma comunidad, debe lidiar con la pérdida de su hijo y otros ocho parientes a causa de los ataques armados a su aldea.² Estas terribles experiencias se repiten a diario en todo el mundo y la comunidad internacional no puede seguir cerrando los ojos ante ellas.

Una abrumadora mayoría de Estados así lo ha reconocido y ha acordado negociar un Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA).³ Durante su reunión de julio de 2012, los gobiernos tendrán una oportunidad histórica para alcanzar un objetivo común: regular el comercio de armas y reducir el sufrimiento humano. No obstante, deben ser cautelosos. **Los países no deben, en ningún caso, aceptar una versión suave o descafeinada del Tratado que no cumpla con el objetivo de reducir el sufrimiento humano.**

Los últimos 20 años de trabajo dedicados al control de las armas nos han proporcionado enseñanzas importantes que debemos tener en cuenta. Por ejemplo, acuerdos como la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales (1997) y la Convención sobre Municiones en Racimo (2008) han sido un éxito porque establecían obligaciones jurídicas sólidas, claras e inequívocas para todos los Estados parte, y ayudaron a crear nuevas normas de derecho internacional consuetudinario.⁴

A menos que haya obligaciones jurídicas inequívocas y completas que se apliquen de forma homogénea en todo el mundo, los mecanismos de control de armas podrán eludirse con facilidad. Sin un conjunto de normas claro y fuerte que controle el comercio de armas, el gasto militar excesivo seguirá siendo una realidad que debilitará los esfuerzos que se están haciendo a escala mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo y reducir la pobreza. Si no se crean obligaciones en materia de transparencia, el comercio mundial de armas y munición seguirá siendo inevitablemente oscuro y hermético, y continuará alimentando la corrupción y

obstaculizando la asunción de responsabilidades. Asimismo, si el alcance del Tratado no es amplio, los comerciantes de armas sin escrúpulos seguirán obteniendo considerables beneficios del comercio de piezas y componentes, que es muchísimo más lucrativo que el de sistemas y plataformas de armas completas. Se trata de retos considerables, pero no insuperables, y para abordarlos el TCA debe tener una base humanitaria clara y sólida, recordar los derechos y responsabilidades de todos los Estados ante sus ciudadanos y crear un sistema sólido y completo capaz de controlar el comercio internacional de armas. Así, cuando dentro de algunas décadas la humanidad recuerde el siglo XXI, se considerará que el Tratado de 2012 fue un momento crucial para la paz, el desarrollo y la seguridad en el mundo.

¿POR QUÉ ESTE TRATADO Y POR QUÉ AHORA?

El comercio mundial de armas está fuera de control

No existe un marco normativo mundial del comercio de armas.

Debido a la falta de un marco normativo mundial, algunos países sobre los que pesaba un embargo importaron armas y municiones por un valor de 2.200 millones de dólares entre 2000 y 2010.⁵ Los embargos regionales o los parciales impuestos por la ONU (especialmente aquellos que pesan sobre ciertas zonas dentro de los países) están destinados al fracaso, como demuestra aún en este momento el terrible caso de Siria. A pesar de que las pruebas de la brutalidad y los abusos perpetrados por ambas partes son cada vez más numerosas, Rusia ha bloqueado activamente todos los intentos de que la ONU imponga un embargo total al régimen de Assad.⁶ El único mecanismo en vigor hasta el momento es el embargo de la Unión Europea, que impide a todos sus Estados miembros vender armas y municiones a Siria. Sin embargo, la ONU no ha impuesto un embargo similar, y por consiguiente, todos los países no europeos son libres de vender la cantidad de armas y munición que deseen.

Está llegando una enorme cantidad de armas a zonas afectadas por conflictos, lo cual incrementa la violencia armada, alimenta la corrupción y destruye cualquier esperanza de desarrollo.

El gasto militar en los países frágiles y afectados por conflictos en todo el mundo creció un 15% entre 2009 y 2010, mientras que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dirigida a estos países aumentó en sólo un 9%.⁷ Una gran parte del incremento de la AOD y la ayuda humanitaria se debió al terremoto de Haití en enero de 2010.⁸ Si descontamos la ayuda destinada a la respuesta al terremoto, vemos que la AOD dirigida al resto de países frágiles y afectados por conflictos se incrementó sólo en un 3,5%. En 2010, este grupo de Estados sumaban menos del 1% de la riqueza mundial⁹ y el 7% de todas las ventas de armas (aproximadamente por valor de 1.700 millones de dólares).¹⁰

Además, las investigaciones de Oxfam han revelado un claro vínculo entre la corrupción y el comercio de armas. Todos los países de ingresos bajos y medio – bajos que en 2009 asignaron más del 10% de su gasto público central al ejército, obtuvieron una mala calificación en los índices de corrupción mundiales ese mismo año.¹¹

La mayor parte del comercio internacional de armas sigue envuelto en secretismo, especialmente el comercio de munición.

Existen pocas pruebas disponibles públicamente que puedan ayudar entender el tamaño y la magnitud del comercio internacional de munición. Los cálculos indican que el valor anual del comercio de munición para armas pequeñas y ligeras es de 4.300 millones de dólares (mayor que el de armas de fuego).¹² El comercio internacional de munición es aún menos transparente y carente de rendición de cuentas que el de armas.¹³ Por ejemplo, no hay forma de saber cuánta munición han importado las autoridades sirias desde que empezó el levantamiento en

2011. De hecho, el descubrimiento de un embarque ruso de varias toneladas de munición con rumbo a Siria, en enero de 2012, fue meramente accidental.¹⁴

El comercio mundial de piezas y componentes apenas está controlado o regulado

El TCA debe subsanar este inmenso vacío legal. La capacidad de aprovisionarse de repuestos y otras piezas de recambio es fundamental para el comercio de armas. Si el Tratado no incorpora estos elementos, en la práctica se estará permitiendo que los países puedan equipar con facilidad a la totalidad de sus Fuerzas Armadas fuera del ámbito del Tratado. Además, este comercio no es insignificante: el valor total de las ventas mundiales de piezas y componentes superó los 9.700 millones de dólares entre 2008 y 2011.¹⁵ Este gigantesco arsenal de piezas para armas incluye desde componentes de alta calidad para aeronaves hasta gatillos, percutores y otras piezas para armas pequeñas y ligeras. La falta de controles eficaces de este comercio implica que no hay forma de saber qué cantidad se está desviando hacia el mercado negro. A su vez, la prosperidad de dicho mercado significa que las personas que violan el derecho internacional y los derechos humanos pueden mantener su capacidad destructiva con relativa facilidad.

Las soluciones están justo delante de nosotros

A menos que el Tratado establezca un conjunto de normas mundiales fuertes y completas, las armas seguirán cayendo en malas manos. Así pues, las normativas nacionales, regionales y multilaterales que ya están en vigor son un buen punto de partida.

El TCA también puede basarse en las iniciativas regionales y subregionales ya existentes; en la actualidad (2012), un total de cien países ya forma parte de varios acuerdos regionales que incluyen obligaciones jurídicamente vinculantes destinadas a controlar el comercio de armas y munición.¹⁶ Estas iniciativas regionales también son una buena manera de decidir qué puede ser eficaz en función de los diferentes escenarios y contextos. Ninguna normativa que se negocie a escala mundial debe ser menos exigente que las actuales normas regionales.

Algunos Estados han expresado, durante el periodo previo a las negociaciones de julio, su preocupación por el posible coste y la carga que podría acarrear la aplicación del TCA. La primera respuesta, y la más obvia, es que el precio de no tener controles de armas eficaces a escala mundial es mucho más alto, tanto en vidas perdidas como en términos económicos. Además, ya están en marcha varios mecanismos de financiación que podrían ayudar a los países a cumplir con el TCA. Por ejemplo, podrían utilizarse fondos de AOD destinados a la reforma del sector de la seguridad (RSS) para fortalecer las capacidades de la policía y los agentes aduaneros, y a la vez crear mecanismos de rendición de cuentas y transparencia más sólidos. Sólo en 2010, 101 países recibieron más de 832,5 millones de dólares en concepto de ayuda para la RSS, que está directamente relacionada con la aplicación nacional del TCA.¹⁷

Una solución lógica para un problema complejo

1. El TCA debe contener criterios sólidos y ser jurídicamente vinculante.

Las obligaciones que el TCA imponga a los Estados miembros deben ser inequívocas. El Tratado debe usar un lenguaje prohibitivo, que impida a los Estados transferir armas si existe un riesgo considerable de que estas:

- vayan a utilizarse para perpetrar violaciones graves del derecho internacional de derechos humanos o del derecho internacional humanitario;
- perjudiquen el desarrollo socioeconómico o alimenten prácticas corruptas;
- provoquen o exacerben conflictos armados o violencia armada, incluyendo la violencia armada por razones de género.¹⁸

2. El ámbito del TCA debe ser amplio en cuanto a las armas y los tipos de transferencias que regula.

El TCA debe incluir todas las armas, es decir, todas las armas de uso militar, policial y de seguridad, el equipamiento y la munición relacionados, los componentes, los conocimientos especializados y el equipamiento de producción. Asimismo, debe incluir todos los tipos de transferencias: importación, exportación, reexportación, transferencia provisional y transbordo, el comercio autorizado por los Estados y otros intercambios comerciales, así como las transferencias de tecnología, los préstamos, las donaciones y la ayuda. Por último, debe incluir todas las operaciones, incluyendo las de negociantes o intermediarios, y aquellas en las que se preste apoyo técnico, formación, transporte, almacenamiento, finanzas y seguridad.¹⁹

Existen precedentes de varios instrumentos regionales y multilaterales, como la Convención de la CEDEAO, las Directrices de Mejores Prácticas para la aplicación de la Declaración de Nairobi, la Posición Común de la Unión Europea y el Acuerdo de Wassenaar, que identifican una amplia variedad de armas, transferencias y transacciones sobre las que aplicar controles.

3. El TCA debe incluir mecanismos eficaces de ayuda y cooperación internacional que ayuden a los países a ratificar y aplicar el Tratado.

Para muchos Estados con sistemas nacionales de control de transferencias limitados, los mecanismos de ayuda y cooperación serán fundamentales para aplicar el Tratado de manera eficaz. El marco de cooperación y ayuda internacional que proponga el Tratado estará estrechamente vinculado a su éxito. Por consiguiente, el TCA deberá incluir mecanismos eficaces para identificar las necesidades y conseguir que los recursos se adecúen a ellas. Para maximizar su impacto, estos mecanismos deberán estar explícitamente vinculados a iniciativas complementarias ya existentes (como los mecanismos de ayuda bilaterales y multilaterales, y ayuda temática como la de la RSS).²⁰

4. El TCA debe ser ambicioso pero realista en lo que respecta al cumplimiento a escala nacional de las obligaciones que establezca.

El Tratado debe establecer los requisitos mínimos para su aplicación en el ámbito nacional, entre los que se incluyen disposiciones en materia de transparencia, mecanismos de seguimiento y pruebas de la capacidad nacional para garantizar y demostrar el cumplimiento del Tratado.²¹ El establecimiento de tales mecanismos y procesos fortalecerá en gran medida la posición de los Estados a la hora de controlar y supervisar los movimientos de armas y municiones desde, a través y hacia su territorio nacional.

Del mismo modo, el Tratado deberá definir un mecanismo realista para la resolución de disputas, que podrían remitirse a organismos externos, como la Corte Internacional de Justicia, si se confirma que un Estado parte viola de manera constante y flagrante el Tratado.

Por último, el Tratado deberá asegurarse de que los requisitos para su entrada en vigor no dependan de ningún país o grupo específico de países.

LLAMAMIENTO A LA ACCIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LOS NEGOCIADORES

Ante todo, los Estados no deben olvidar la urgente necesidad humanitaria de controlar el comercio de armas del siglo XXI. **El principal fundamento del TCA, que es humanitario, de derechos humanos y de desarrollo, no debe verse comprometido en aras de un acuerdo univesal o de la obtención de beneficios.**

Lo que ocurre cuando el comercio de armas no cuenta con una regulación adecuada está a la vista de todos. Pero las medidas necesarias para lograr que el control de armas sea eficaz

también están claras. El TCA debe establecer un sistema fiable y que se adecúe a sus propósitos. El precio del fracaso es, sencillamente, demasiado alto.

Un Tratado fuerte debe incluir:

- Un conjunto de criterios sólidos, que detengan la transferencia de armas hacia aquellos actores que violen los derechos humanos o el derecho humanitario, o que traten de socavar el desarrollo.
- Un minucioso proceso de evaluación de riesgos para determinar cuándo es probable que las transferencias tengan repercusiones negativas graves.
- Todas las armas convencionales y la munición, así como todas las piezas y componentes, dentro de su alcance, de manera que no existan vacíos legales.
- Mecanismos eficaces para ayudar a los países que necesiten ayuda a cumplir con los requisitos del Tratado.
- Requisitos claros e inequívocos que deban cumplir los países, entre otros, la obligación de informar regular y sistemáticamente sobre todas sus operaciones con armas.

Para que la conferencia sobre el Tratado se convierta en un momento histórico y tenga un impacto significativo en las vidas de millones de personas vulnerables de todo el mundo, los gobiernos deben tener siempre en mente que **no puede haber concesiones** sobre los elementos clave que son necesarios para que el Tratado sea fuerte.

Estas concesiones darían lugar a un Tratado débil, lleno de vacíos legales e incongruencias. Por el contrario, un TCA sólido y ambicioso obligaría a los Estados a controlar de manera más exhaustiva las exportaciones de armas y a limitar la capacidad de los negociantes de armas sin escrúpulos. Además, evitaría las transferencias irresponsables de armas, limitaría la capacidad de aquellos que violan los derechos humanos para obtener armas letales y munición y reduciría la cantidad de recursos que, siendo muy necesarios para financiar servicios esenciales, se desvían a la compra de armas. Asimismo, fortalecería el control democrático y la supervisión de un comercio mortal, en el que todavía abundan las prácticas corruptas, y que tiene unos efectos devastadores en la paz y la seguridad de las regiones y las comunidades.

En resumen, los Estados deben seguir siendo ambiciosos, no hacer concesiones y, por último, acordar un Tratado sobre el Comercio de Armas que salvará vidas. No puede haber ninguna otra opción.

NOTAS

¹ Entrevistas con residentes del distrito de West Pokot (Kenia), en junio de 2012.

² *Ibid.*

³ La Resolución 64/48 de 2009 de la Asamblea General de la ONU propuso un cronograma de debates y consultas, que culminará en una Conferencia Diplomática de cuatro semanas para negociar el Tratado sobre el Comercio de Armas que se celebrará en julio de 2012.

⁴ Hay que señalar que la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción (coloquialmente conocida como la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales) y la Convención sobre Municiones en Racimo son prohibiciones, a diferencia del TCA. Además, ambas se han negociado en foros fuera del ámbito de la ONU.

⁵ D. Basu Ray (2012), *Detalles mortales de necesidad La importancia de criterios completos y jurídicamente vinculantes para las transferencias de armas*, Oxford: Oxfam Internacional, mayo, p. 2.

⁶ J. Irish (2012), *France to push Russia on Syria sanctions, expels envoy*, Reuters, 29 de mayo.

⁷ D. Basu Ray (2012), *Un atraco a mano armada: Cómo la falta de regulación del comercio de armas está paralizando el desarrollo*, Oxford: Oxfam Internacional, junio, p. 2.

⁸ Entre 2009 y 2010 en Haití, se triplicó la ayuda al desarrollo (de 1.100 a 3.000 millones de dólares); asimismo, la ayuda humanitaria se multiplicó por once (de 142 a 1.560 millones de dólares; StatExtracts de la OCDE, 2012).

⁹ El producto interior bruto (PIB) acumulado de este grupo de países frágiles y afectados por conflictos sumó aproximadamente el 0,7% del PIB mundial en 2010. Fuente: StatExtracts de la OCDE 2012; Indicadores del Desarrollo Mundial.

¹⁰ Combinación de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2012 y StatExtracts de la OCDE.

¹¹ *Un atraco a mano armada, op. cit.*, p. 4: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (2008), <http://bit.ly/auu41z>

¹² B. Murphy y D. Basu Ray (2012), *Detener una bala es detener una guerra: Por qué la munición debe estar incluida en el Tratado sobre el Comercio de Armas*, Oxford: Oxfam Internacional, mayo, p. 3.

Ver también P. Dreyfus, N. Marsh, M. Schroeder (2009), "Sifting the Sources: Authorized Small Arms Transfers", en *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 7; P. Herron, N. Marsh, M. Schroeder (2011) "Larger but Less Known: Authorized Small Arms Transfers", en *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 9

¹³ *Ibid.*

¹⁴ L. Harding (2012), "Cyprus stops Syria-bound Russian ammunition ship", *The Guardian*, 11 de enero, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/11/cyprus-stops-syria-russian-ship>.

¹⁵ M. Butcher y D. Basu Ray (2012) *Ensamblar todas las piezas: Por qué el Tratado sobre el Comercio de Armas debe regular las piezas y componentes de armas y equipamiento military*, Oxfam Internacional, junio, p. 2.

¹⁶ *Detalles mortales de necesidad, op. cit.*, p. 4.

¹⁷ StatsExtracts de la OCDE, 2012.

¹⁸ *Detalles mortales de necesidad, op. cit.*, p. 5.

¹⁹ Control Arms Coalition (2009), *The Vital Components of an Arms Trade Treat*, http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/ATT-one-pager_english.pdf.

²⁰ Esto podría incluir, entre otras cosas: (a) desarrollo o revisión de legislación y procedimientos administrativos; (b) desarrollo o fortalecimiento de los sistemas de control de transferencias internacionales de armas de los Estados parte; (c) mejora de la capacidad de los organismos policiales; (d) desarrollo de la gestión de datos de transferencias de armas internacionales; (e) desarrollo de la capacidad para elaborar un informe anual; (f) desarrollo de la capacidad para evitar la desviación; (g) formación del personal pertinente; y (h) ayuda a las víctimas. Ver: Control Arms Coalition (2011), *Promoting Implementation of the ATT*, documento de posición No. 4, junio, http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Implementation.English.NEW_final.pdf.

²¹ *Ibid.*

© Oxfam Internacional, julio de 2012.

Este documento ha sido escrito por Deepayan Basu Ray. Oxfam agradece la colaboración de Chris Stevenson-Drake, Anna Macdonald, Ed Cairns, Jonathan Mazliah, Claire Mortimer, ATT Legal, Martin Butcher, Helena Whall, Robert Lindner, Nicolas Vercken, Tom Fuller y Libby Hayward en su elaboración.

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

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

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

Publicado por Oxfam Gran Bretaña para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-132-8 en julio de 2012.

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

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 92 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.