

---

# DETALLES MORTALES DE NECESIDAD

La importancia de criterios completos y jurídicamente vinculantes para las transferencias de armas

---

MAYO DE 2012



Oxfam es un miembro de **armas** bajo **control**

## Resumen

- La ausencia de unas obligaciones jurídicas, internacionales y completas para impedir las transferencias irresponsables de armas ha causado que se importen armas y municiones por parte de países sujetos a embargos entre 2000 y 2010 por un valor de 2.200 millones de dólares.
- Para que tenga un verdadero impacto, el futuro Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT) debe incluir criterios jurídicamente vinculantes que impidan las transferencias de armas a quienes violen los derechos humanos, o en situaciones en que haya un riesgo considerable de que se socave el desarrollo o se agrave la violencia armada.
- El Tratado sobre el Comercio de Armas puede basarse en actuales iniciativas regionales y subregionales: en 2012, hay ya 100 países que han suscrito varios acuerdos regionales que incluyen obligaciones jurídicamente vinculantes para controlar el comercio de armas y municiones.

## ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REGULACIÓN DEL COMERCIO DE ARMAS

El comercio mundial de la mayoría de los bienes de consumo está regulado y sometido a un cuidadoso control internacional. Por el contrario, el comercio mundial de armas y municiones no lo está. Actualmente, no existen criterios jurídicamente vinculantes, sólidos y universalmente aplicables que regulen la transferencia de armas entre fronteras, a pesar de que cada día mueren más de 2.000 personas a causa de la violencia armada.<sup>1</sup> Esta falta de regulación tiene profundas repercusiones en las vidas y en los medios de subsistencia **de millones de mujeres, hombres y niños en todo el mundo.**

Entre 2000 y 2010, y a pesar de los 26 embargos de armas de Naciones Unidas, regionales o multilaterales en vigor durante este período,<sup>2</sup> Oxfam calcula que los países sujetos a estos embargos de armas importaron armas y municiones por un valor de al menos 2.200 millones de dólares.<sup>3</sup> El comercio de armas requiere urgentemente la creación de un conjunto de normas internacionales, jurídicamente vinculantes, que controlen su transferencia. Estas normas o criterios deben basarse en los umbrales definidos por obligaciones jurídicamente vinculantes contenidas en el derecho internacional de derechos humanos (IHRL), el derecho internacional humanitario (IHL), la Carta de las Naciones Unidas y las convenciones, pactos y tratados de esta organización que sean pertinentes. Sin esta regulación, algunos Estados no tienen demasiados incentivos para impedir el comercio irresponsable de armas.

Para que los embargos de armas y otras prohibiciones tengan un impacto significativo, es necesario que exista un régimen global, que establezca obligaciones jurídicas claras e inequívocas a los Estados de modo que éstos se abstengan de llevar a cabo cierto tipo de actividades (por ejemplo, "los Estados no transferirán armas..."). La Conferencia Diplomática de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT DipCon) se celebrará en julio de 2012. Este encuentro ofrece a los Estados miembros de las Naciones Unidas una oportunidad histórica para crear un mecanismo mundial, integral y regulado que controle el comercio mundial de armas. Para que las negociaciones sean exitosas y su impacto humanitario real, los Estados deben acordar un conjunto de normas que impidan la transferencia de armas cuando exista el riesgo considerable de que éstas:

- sean utilizadas para perpetrar violaciones flagrantes del derecho internacional de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario;
- socaven el desarrollo socioeconómico o acarreen prácticas corruptas; o
- provoquen o agraven un conflicto armado o la violencia armada, incluyendo la violencia armada por razones de género.

# ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

## 1. Detener la violación de los derechos humanos

La falta de obligaciones sólidas y jurídicamente vinculantes que rijan la venta y las transferencias de armas permiten que quienes cometen violaciones de los derechos humanos sigan abasteciendo sus arsenales. Por ejemplo, en 2010 Siria importó armas pequeñas y ligeras, munición y otros artefactos por un valor de más de 1 millón de dólares<sup>4</sup>, así como sistemas de defensa aérea y misiles por otros 167 millones de dólares.<sup>5</sup> Algunas de estas armas han desempeñado un papel fundamental en la represión del Gobierno sirio sobre los manifestantes,<sup>6</sup> durante la cual, según estimaciones de la ONU, murieron 7.500 civiles en 2011.<sup>7</sup> Un informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU describe una letanía de abusos gubernamentales, entre los que se incluye la política de “tirar a matar” que los francotiradores aplicaron contra los manifestantes.<sup>8</sup> El informe también indica que “la información suministrada a la Comisión muestra los enormes recursos que el Gobierno y las fuerzas armadas han dedicado a sus esfuerzos para controlar las protestas. Además de unidades militares regulares equipadas con armas automáticas, el ejército desplegó francotiradores, unidades de fuerzas especiales, tanques, vehículos blindados para transporte de personal y unidades de inteligencia durante las operaciones para acabar con las manifestaciones”.<sup>9</sup>

## 2. La incapacidad de los embargos y otros instrumentos para impedir las transferencias de armas

Según las estimaciones de Oxfam, los Estados importaron armas por valor de 2.200 millones de dólares en contravención de los embargos; se trata de un cálculo conservador, ya que es muy probable que la cantidad real sea mucho más alta. Faltan datos sobre las transferencias de armas de muchos de los países implicados. Además, los cálculos de Oxfam no incluyen los volúmenes sustanciales de transferencias de armas en situaciones frágiles, justo *antes* de que se impusieran los embargos, como sucedió en Costa de Marfil, Irán y Siria.<sup>10</sup> Tampoco incluyen los casos en los que los embargos de armas no se pudieron acordar multilateralmente, a pesar de la existencia de argumentos humanitarios y morales de peso para hacerlo. El Consejo de Seguridad no consiguió imponer un embargo de armas a Siria en 2011-2012 (y el Gobierno de este país sigue importando armas y municiones libremente), lo cual es sólo el ejemplo más reciente de estos casos.

Además, los Estados deben aprender las lecciones extraídas de anteriores medidas destinadas al control de armas, especialmente del Programa de Acción sobre armas pequeñas y ligeras (UNPoA). El UNPoA no es un mecanismo jurídicamente vinculante y, por lo tanto, no ha podido desarrollar un sistema regulador que pueda aplicarse a escala mundial. En consecuencia, el impacto humanitario del UNPoA desde su creación en 2001 ha sido escaso o nulo.

Las repercusiones humanitarias de la transferencia de armas a Costa de Marfil, cuando el país estaba sujeto a un embargo de armas, son enormes. En 2006, alrededor de 26.000 marfileños tuvieron que buscar refugio en otros países y 709.000 eran desplazados internos.

Fuente:

Anuario estadístico de ACNUR 2006

<http://www.unhcr.org/478ce34a2.html>;

Informe global de ACNUR 2006

<http://www.unhcr.org/4666d2340.html>

### **3. Garantizar directrices claras sobre las obligaciones jurídicas**

El Tratado sobre el Comercio de Armas debe incluir obligaciones jurídicas inequívocas y directrices claras para los Estados miembros, de modo que se minimicen las posibilidades de los Estados de interpretar cuáles son sus responsabilidades. El margen de interpretación puede conducir a descuidos peligrosos o a la inacción. Por ejemplo, la UE ha impuesto un embargo de armas a Siria, y todos los Estados miembros están obligados a aplicarlo a partir de mayo de 2011. Sin embargo, debido a la falta de pautas concretas sobre su puesta en práctica, las autoridades chipriotas no detuvieron a un buque de carga que contenía armas y municiones procedentes de Rusia con rumbo a Siria, cuando éste se encontraba en el puerto de Limassol en enero de 2012.<sup>11</sup>

### **4. Reducir al mínimo las oportunidades de uso indebido de armas**

Para que el Tratado sobre el Comercio de Armas sea exitoso, es fundamental que contenga directrices inequívocas para que los gobiernos evalúen los riesgos cuando se planteen la transferencia de armas y municiones. Las recientes transferencias de armas a Oriente Próximo y al norte de África indican que los exportadores de armas europeos no creían que hubiese una alta probabilidad de que dichas armas pesadas se utilizaran contra la población civil de esas zonas.<sup>12</sup> Esta asunción sirvió para justificar la venta de armas al Gobierno de Libia todavía en 2010, a pesar de la existencia de pruebas fiables que indicaban lo contrario.<sup>13</sup> Posteriormente, algunas de estas armas se utilizaron deliberadamente contra manifestantes civiles, y también en ataques indiscriminados a zonas civiles.

## **¿CÓMO PODRÍA AYUDAR EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS?**

El Tratado sobre el Comercio de Armas debe crear un instrumento jurídicamente vinculante que incorpore un conjunto completo de criterios de evaluación de riesgo que se apliquen a todas las transferencias de armas futuras. Dichos criterios deben ser sólidos y considerar las posibles consecuencias de las transferencias de armas para el derecho de derechos humanos, el derecho humanitario, el desarrollo socioeconómico, la corrupción y la violencia armada. Y lo más importante, estos criterios deben ser inequívocos y jurídicamente vinculantes. Sin no es así, el statu quo no cambiará.

Si se hubiese puesto en marcha un mecanismo de control de las transferencias de armas sólido y exhaustivo, habría sido muy difícil para actores armados no estatales como los Tigres de Liberación del Ealam Tamil (LTTE) adquirir las sofisticadas armas y municiones de origen chino que usaron durante el conflicto de 20 años en Sri Lanka. Existen pruebas de que los LTTE adquirieron tanto armas pequeñas como munición para armas pesadas (por ejemplo morteros y artillería) procedentes de China. Según un informe, "fotografías recientes de las tropas rebeldes, disponibles en páginas web partidarias de los LTTE, muestran una amplia gama de armamento chino, evidentemente nuevo, incluyendo el moderno rifle de asalto de diseño *bullpup* 5.56 mm QBZ-95, que no puede haber sido capturado a las fuerzas gubernamentales".<sup>14</sup> Esto contribuyó a que se intensificara el conflicto entre los LTTE y las fuerzas gubernamentales y tuvo consecuencias devastadoras para la población civil en Sri Lanka. La ONU calcula que desde que empezó la guerra en la década de los ochenta, murieron en Sri Lanka entre 80.000 y 100.000 personas, y más de 200.000 fueron desplazadas.<sup>15</sup>

El Tratado sobre el Comercio de Armas representa una oportunidad histórica para integrar las iniciativas complementarias, temáticas, regionales y paralelas relacionadas con el control a la transferencia de armas en un marco global. Los criterios jurídicamente vinculantes que establecen normas rigurosas no son una anomalía: **100 países, que son parte de varios mecanismos regionales, ya han llegado a acuerdos sobre obligaciones sólidas y jurídicamente vinculantes dirigidos a controlar el comercio de armas y municiones.**<sup>16</sup>

Otros 35 países son parte de instrumentos para el control de armas que buscan crear una norma operativa común, concretamente el Acuerdo de Wassenaar y el instrumento de la OSCE sobre las armas pequeñas y ligeras. Cada uno de estos mecanismos articula elementos clave necesarios para garantizar la eficacia del Tratado sobre el Comercio de Armas, como procesos de toma de decisiones prohibitivos si existe el riesgo de que las armas tengan un efecto negativo sobre los derechos humanos y el desarrollo, o de que contribuyan a la corrupción o la violencia armada. El Tratado sobre el Comercio de Armas armonizaría estas iniciativas en un instrumento integral, jurídicamente vinculante y universal.

## LLAMAMIENTO A LA ACCIÓN Y RECOMENDACIONES PARA LOS NEGOCIADORES

El proceso preparatorio de la ONU para el Tratado sobre el Comercio de Armas ha revelado la buena disposición de los Estados para llegar a un acuerdo. El reto será garantizar que el contenido y la calidad del tratado sean suficientes. La eficacia del Tratado sobre el Comercio de Armas depende de que ofrezca un mecanismo global integral, sólido y jurídicamente vinculante que sea lo más inequívoco posible. Esto se puede lograr de tres maneras.

### 1. Lenguaje de prohibición

Para que el Tratado sobre el Comercio de Armas tenga un valor humanitario significativo debe enfatizar el lenguaje prohibitivo. Así pues, debe utilizar los términos "no deberán", "no deberían", "no deben", o "no harán" y sus equivalentes en el resto de idiomas. Esto será especialmente importante en la redacción de los criterios, sobre todo en cuanto a las consideraciones individuales del contexto a la hora de permitir o denegar solicitudes concretas de transferencia de armas.

### 2. Criterios completos vinculados a fórmulas de prohibición

Las transferencias de armas futuras deberán estar prohibidas en virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas cuando exista un riesgo considerable de que estas:

- sean utilizadas para cometer violaciones flagrantes del derecho internacional de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario;
- socaven el desarrollo socioeconómico o acarreen prácticas corruptas; o
- provoquen o agraven un conflicto armado o la violencia armada, incluyendo la violencia armada por razones de género.

### 3. Las normas mundiales no deben ser inferiores a los actuales acuerdos regionales y multilaterales

Un tratado mundial debe basarse en los acuerdos existentes para evitar cualquier tipo de incertidumbre sobre los umbrales aceptables para las transferencias de armas. Los criterios para las transferencias de armas en el Tratado sobre el Comercio de Armas deben ser plenamente coherentes con –y no menos ambiciosos que– los mecanismos actuales, tales como la Posición Común de la UE, el Reglamento Modelo referente al Control de

Intermediarios de la OEA, el Convenio de la CEDEAO y el Protocolo de Nairobi. Todos estos acuerdos regionales incluyen criterios completos y obligaciones jurídicamente vinculantes, tales como el lenguaje de prohibición en sus respectivos textos.

La ATT DipCon de 2012 es una oportunidad histórica para que los Estados miembros de la ONU definan parámetros aceptables, y jurídicamente vinculantes, para las transferencias de armas. Para ello, los negociadores no deben ceder en cuanto a la solidez de los criterios de transferencia. En las situaciones en que haya un alto riesgo de consecuencias negativas, las transferencias de armas deben prohibirse de manera explícita.

## NOTES

- <sup>1</sup> Aunque la cifra destacada por el Informe de 2011 de la Secretaría de la Declaración de Ginebra es que cada año 526.000 personas mueren directamente a causa de la violencia armada, el número aumenta considerablemente cuando se agregan las muertes indirectas por conflicto; el total es de aproximadamente 742.000 personas al año (una media de casi 2.092 muertes diarias). Secretaría de la Declaración de Ginebra (2011), *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, Ginebra, Secretaría de la Declaración de Ginebra, p.70.
- <sup>2</sup> Base de datos de embargos de armas SIPRI <http://www.sipri.org/databases/embargoes>.
- <sup>3</sup> Esta cifra procede del análisis de todos los embargos de armas en vigor entre 2000 y 2010, incluyendo las iniciativas de la ONU, organizaciones regionales y entidades multilaterales. Únicamente se consideraron los embargos totales impuestos a Estados miembros de la ONU, mientras que los embargos parciales o aquéllos impuestos a fuerzas no gubernamentales no se tuvieron en cuenta. Únicamente se contabilizaron los años completos en los que estuvieron en vigor dichos embargos, sin tener en cuenta los años parciales en los que se impusieron o levantaron los embargos. Se utilizaron datos de dos fuentes: UN COMTRADE (<http://comtrade.un.org/>) y la base de datos de transferencias de armas SIPRI (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>), basándonos en cifras de una u otra para determinar las importaciones o adquisiciones. En el caso de Zimbabue, en que los datos disponibles de COMTRADE y la base de datos SIPRI no coincidían, se utilizó esta última, pues reflejaba con mayor precisión la realidad sobre el terreno. Así pues, la cifra de 2.200 millones de dólares es un cálculo conservador, basado en los datos disponibles para cuatro países sujetos a embargos de la ONU, cinco a embargos de la UE y uno a embargos de la OSCE. Los datos sobre otros ocho países sujetos a embargos de la ONU, dos a embargos de la UE y seis embargos a fuerzas no gubernamentales no estaban disponibles en el momento de la investigación. Asimismo, no se incluyeron los datos de importaciones desde China, dado que el embargo de la UE al país no es total. No obstante, existen pruebas concretas que indican que los miembros de la UE han violado sistemáticamente los términos de este embargo parcial durante el período analizado. Según la base de datos SIPRI, China ha importado más de 22.000 millones de dólares durante dicho período.
- <sup>4</sup> Base de datos estadísticos sobre el comercio de productos básicos de las Naciones Unidas (UN COMTRADE), <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>. Códigos aduaneros referenciados: [HS1996 código 930100] armas militares, diferentes a revólveres o pistolas, espadas, etc.; [HS1996 código 930200] revólveres y pistolas; [HS1996 código 930510] repuestos y accesorios para revólveres y pistolas; y [HS1996 código 930690] municiones de guerra, munición/proyectiles y repuestos.
- <sup>5</sup> Base de Datos de Transferencia de Armas SIPRI, cuadros TIV (valor indicador de tendencia) de exportaciones de armas a Siria, 2006-2010, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- <sup>6</sup> Organización de Naciones Unidas (2011), *Top UN human rights body orders inquiry into Syrian violence*, 23 de agosto, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39357&Cr=Syria&Cr1> (última visita el 2 de abril de 2012).
- <sup>7</sup> Departamento de Información Pública de la ONU (2012), *Top UN Political Official tells Security Council Talks Started between Israelis, Palestinians in Amman Have 'Stalled', Time not on Side of Either Party: In Briefing*, B. Lynn Pascoe also updates on "Rapidly Deteriorating" Syria Situation, Transfer of Power in Yemen, Impact of Syria Crisis on Lebanon, Consejo de Seguridad, reunión 6725 (AM), 28 de febrero, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10560.doc.htm> (last accessed 2 April 2012).
- <sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos (2011), *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, p.15, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session18/A-HRC-S-17-2-Add1.pdf>.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, p.20.
- <sup>10</sup> Según los datos de COMTRADE, Costa de Marfil importó \$36 millones en armas pesadas en 2004, justo antes de que se impusiera el embargo de la ONU el 15 de noviembre del mismo año. Los datos de SIPRI muestran que Siria importó \$167 millones en sistemas de defensa aérea y misiles en 2010, justo antes del comienzo de las manifestaciones civiles en 2011 y del embargo de la UE del 9 de mayo de 2011. Por último, según los datos de SIPRI, Irán importó \$423 millones en aeronaves, sistemas de defensa aérea, vehículos blindados, artefactos y misiles en 2006, justo antes de que se impusiera el embargo de la ONU el 6 de diciembre de este año.
- <sup>11</sup> T. Grove y M. Kambas (2012), *Russian-operated ship with bullets reaches Syria*, Reuters, enero 13. <http://www.reuters.com/article/2012/01/13/syria-russia-ship-idUSL6E8CD4DD20120113>
- <sup>12</sup> A. Vranckx, Slijper, F., y R. Isbister (eds.) (2011), *Lessons from MENA: Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa*, Gante: Academia Press, pp.10-11, <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Lessons%20from%20MENA%20Nov%202011.pdf>
- <sup>13</sup> Ver, por ejemplo, la justificación del Reino Unido para la transferencia de vehículos blindados para transporte de personal a Libia en 2007: Oficina de Relaciones Exteriores y del Commonwealth (2008), *United Kingdom Strategic Export Controls Report – 2008*, Londres, pp.13-14.
- <sup>14</sup> A. Webb-Vidal y A. Davis (2008), *Lords of war - running the arms trafficking industry*, *Jane's Intelligence Review*, mayo.
- <sup>15</sup> *Ibid.*
- <sup>16</sup> La Posición Común de la UE (que vincula a 25 países); el convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA) de la OEA (que vincula a 35 países); el Convenio de CEDEAO (que vincula a 15 países); el Protocolo de Nairobi (que vincula a 12 países); y el Protocolo sobre Armas de Fuego y Municiones de la SADC (que vincula a 16 países, 3 de los cuales también son signatarios del Protocolo de Nairobi). La Posición Común de la UE propone un sistema escalonado que no debe adoptarse en el Tratado sobre el Comercio de Armas.

© Oxfam Internacional. mayo de 2012.

Este documento ha sido redactado por Deepayan Basu Ray. Oxfam agradece la colaboración de Anna Macdonald, Ed Cairns, Jonathan Mazliah, Daniel Gorevan, Claire Mortimer, ATT Legal, Martin Butcher, Helena Whall, and Nicolas Vercken en su producción.

Esta publicación está protegida por los derechos de autor. pero el texto se puede utilizar libremente para fines de incidencia política, campañas, educación e investigación, siempre y cuando se cite completamente la fuente. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

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

**[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)**

Publicado por Oxfam Gran Bretaña para Oxfam Internacional bajo el número ISBN 978-1-78077-085-7 en mayo 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 conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia. Para más información, por favor llame o escriba a algunas de las organizaciones o visite [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

**[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)**



**OXFAM**