

Hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas Convencionales

*Roberto García Moritán **

Tema: En la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha comenzado a preparar una Conferencia para la adopción de un Tratado sobre el Comercio de Armas que tendría lugar en 2012.

Resumen: Los medios de comunicación están prestando una creciente atención a acuerdos bilaterales como el START entre EEUU y la Federación Rusa y a conferencias multilaterales como la Cumbre de Seguridad Nuclear de abril de 2010 y la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de mayo de 2010, que ponen a la comunidad internacional en el camino del control del armamento de los grandes sistemas de armas.

Menos atención reciben, en cambio, las iniciativas dirigidas a controlar otros tipos de armamento que tienen una gran incidencia en la violencia cotidiana que afecta a muchos seres humanos y a grandes zonas geográficas. Entre ellas, destaca por su ambición la futura convocatoria de una Conferencia internacional por Naciones Unidas en 2012 para adoptar un Tratado que regule el Comercio de las Armas Convencionales. Sobre un trasfondo de crecimiento de la producción industrial, de las ventas de armas a zonas de conflictos y de la insuficiencia de los controles nacionales de regulación, este análisis recoge la visión del problema que ha llevado a la Asamblea General de Naciones Unidas a poner en marcha un proceso que conduzca a esa Conferencia y a ese Tratado multilateral.

Análisis: El armamentismo en todas sus formas y manifestaciones es una de las cuestiones que más incide en la percepción de seguridad de los Estados, en particular las armas de destrucción masiva. La capacidad destructiva de esos arsenales no es igual a ninguna otra. Sin embargo, la realidad demuestra que las armas convencionales requieren de una atención igualmente prioritaria. La escalada en las adquisiciones de armamento convencional constituye hoy una fuente de preocupación de todas las regiones del mundo y es una materia que afecta directamente la estabilidad y el balance de poder regional.

Datos recientes indican que los actuales gastos militares en el mundo son los más altos de la historia.¹ Las estadísticas también reflejan distintas carreras de armamentos en

* Embajador y presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de expertos gubernamentales para la valoración de un Tratado de Comercio de Armamento

¹ Según datos del SIPRI Arms Transfer Database de 12 de marzo de 2010, el volumen de transferencias internacionales de equipos de armas principales creció un 22% en el período 2005-2009 respecto al anterior de 2000-2004.

diferentes latitudes con cifras que ponen de manifiesto una situación de particular gravedad aun en regiones de bajas probabilidades de tensión. Numerosas instituciones especializadas contienen informaciones que otorgan precisión sobre el alcance del aumento de esas compras, como también lo hace el Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales.² Todas ellas confirman esta apreciación.

Esta situación de por sí preocupante se enfrenta, simultáneamente, a una nueva dinámica que experimenta la industria del armamento en un mundo globalizado y que está dada por el hecho de la proliferación geográfica de las áreas de producción industrial. Todas las principales empresas de armamento, incluso las de EEUU en su carácter de principal productor mundial, fabrican armas, sistemas de armas, componentes o partes en otros países del mundo y no necesariamente en Estados vinculados a su principal alianza militar. Algunos datos señalan que los cinco principales productores de armamento (Alemania, EEUU, Francia, el Reino Unido y Rusia), que controlan el mercado con el 82% de la producción mundial, fabrican un 65% de armas, elementos o partes en países no industrializados. En la actualidad, son más de 90 los países que producen algún tipo de armas, componentes, municiones o explosivos.

A título ilustrativo, y desde su invención en 1947, se han vendido casi 100 millones de Kalashnikov (AK-47), el arma ligera por excelencia, utilizada en más de 80 países y producida en 17. En EEUU cada año salen al mercado casi 8 millones de armas. Se ha señalado que Darra, Afganistán, es el lugar del mundo con la mayor concentración de armas convencionales, hasta el punto que en sus calles se puede observar la venta de la más variada y sofisticada categoría de armas, muchas incluso fabricadas localmente. El tema de las armas usadas es también parte del problema y no sólo por parte de los talibán. El desmantelamiento del sistema de bloques ha sido otro factor que ha aumentado la cantidad de armas disponibles para fines tanto lícitos como ilícitos.

Las características actuales del comercio de armas adquieren un alcance muy singular que requiere atención urgente por una variedad de motivos. Uno surge de la propia dinámica de ese comercio que, de acuerdo a proyecciones estadísticas, adquirirá una mayor intensidad y, simultáneamente, se irán expandiendo en los próximos años las áreas de producción industrial. Otro, por el creciente desvío de armas al mercado ilícito vinculado al terrorismo, crimen organizado y toda variedad de actividades delictivas. Además, se experimenta una grave situación, que no se ha logrado controlar, dada por los numerosos casos de violaciones a los embargos de armamento dispuestos expresamente por resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Amnistía Internacional ha publicado recientemente fotografías que demuestran que el gobierno sudanés sigue desplegando material militar en Darfur pese al embargo.³ Lamentablemente no es el único caso.

Otras situaciones son igualmente preocupantes y repercuten en las características e intensidad de los conflictos armados y, principalmente, en el sufrimiento humano. El número de ventas de armas a zonas de guerra civil resultan alarmantes. Las exportaciones se realizan sin tener consciencia de los efectos en la población civil y son numerosos los casos de venta a países que afrontan situaciones de genocidio o de

² Entre otros, Paul Holton, en su estudio sobre “Transparency in Transfers of Small Arms and Light Weapons. Reports to the UN Register of Conventional Arms, 2003-2006”, la falta de transparencia en las transferencias a pesar de los progresos registrados. Véase *SIPRI Policy Paper* n° 22, julio de 2008.

³ <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR540452007?open&of=ENG-390>.

sistemáticas violaciones de los derechos humanos. África muestra demasiados ejemplos, siendo Ruanda quizá uno de los más dramáticos.

Asimismo, las ventas al mercado ilícito constituyen un tema cada día más grave. No existe ningún Estado que no se vea enfrentado con esta dimensión del problema. El Instituto Superior de Estudios Internacionales de Ginebra ha advertido que unas 650.000 armas pequeñas y ligeras procedentes de los arsenales de los Estados y de los ciudadanos civiles se desvían anualmente al mercado ilícito del que se alimenta el crimen organizado, el terrorismo y grupos insurgentes.⁴ Colombia, América Central y México se han convertido en epicentros del problema.

Las dificultades para regular el mercado de armas convencionales

No todos los Estados al decidir la exportación de armamentos tienen en cuenta los recaudos necesarios para evitar los efectos no deseados de esas exportaciones. La lista de exportaciones irresponsables abarca a un número considerable de productores, en especial a los que dominan el mercado mundial, tal como lo refleja el Anuario del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) en su edición de 2010.

Una variedad de circunstancias y necesidades políticas actúan a la hora de decidir una exportación de material militar, por cuanto no sólo se trata de un negocio comercial lucrativo, sino que, en muchos casos, responde a acciones complementarias que hacen a los intereses de los Estados en su política internacional. Existen también muchos Estados que actúan con responsabilidad. Sin embargo, el concepto de responsabilidad o irresponsabilidad en el campo de las relaciones internacionales, en última instancia, puede ser hasta discutible y opinable según la óptica desde donde se analice. Estas circunstancias han fundado las críticas sobre el doble rasero de muchos países, restando confiabilidad a los mecanismos nacionales de control y supervisión.

Lo que resulta claro es que la estabilidad internacional no puede descansar únicamente en controles nacionales. Resulta necesario contar con un método más amplio de supervisión. Un mecanismo internacional globalmente aceptado parecería ser la mejor forma de mantener criterios uniformes y objetivos. Resulta cada vez más imperativo contar con un instrumento jurídicamente vinculante que establezca normas comunes a todos los Estados a la hora de evaluar una exportación de armas convencionales.

Estas consideraciones ponen de manifiesto la necesidad de una acción multilateral efectiva que encare el tema. No se trata de evitar o prohibir que los Estados adquieran material militar para la defensa conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Todo lo contrario: los Estados tienen el derecho legítimo de comprar armas según sus propias percepciones de seguridad y sus necesidades internas para enfrentarse a la delincuencia, en la medida en que los propósitos de su adquisición, como su utilización, sean concordantes con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, al derecho internacional, al derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Cuando un Estado exporta armas se encuentra realizando una operación comercial con un Estado que puede utilizarlas para un conflicto armado u otros fines. Consecuentemente, quien exporta debe analizar el conjunto de las circunstancias que hacen a la necesidad de la adquisición y los objetivos de su eventual utilización, como los riesgos de desvío al mercado ilícito. Nadie puede ni debe hacerse el distraído.

⁴ “Small Arms Survey”, Graduate Institute for International and Development Studies, agosto de 2009.

Si las armas fueran para ser utilizadas en un conflicto, corresponde tener en cuenta las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales y otros instrumentos específicos sobre distintas prohibiciones y limitaciones. Sobre esta base, el Estado exportador se debe asegurar de que el importador del material respetará esas normas. Lamentablemente, los casos de Camboya y Somalia, entre muchos otros, no hacen sino corroborar la falta de responsabilidad de ciertos Estados exportadores de armas (en Bosnia Herzegovina, cinco de cada seis muertes fueron civiles).

El respeto a los derechos humanos es otro factor de gran importancia. La Carta de las Naciones Unidas exige a todos sus miembros la promoción de los derechos humanos, incluyendo el respecto universal por –y la observancia de– los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. La Carta, asimismo, pide acción conjunta e individual para llevar adelante esta acción en cooperación con las Naciones Unidas. Esta obligación positiva se extiende a las obligaciones y a los comportamientos de los Estados más allá de sus fronteras. Consecuentemente, se aplica en particular al comercio de armas por sus efectos en la población civil y para asegurar que las mismas no sean utilizadas para la represión ilegal en todas sus manifestaciones o por grupos armados con fines similares. América Latina y otras regiones pueden dar muestras dolorosas de obligaciones incumplidas por los Estados en ese sentido.

El camino hacia la regulación

Este panorama ha llevado a que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en reconocimiento de esta situación, haya iniciado la consideración multilateral hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas Convencionales. Una acción que la comunidad internacional comenzó a reclamar desde la Liga de las Naciones creada tras la Primera Guerra Mundial, aunque no obtuvo resultados prácticos. Posteriormente, y si bien desde la creación de las Naciones Unidas, diversos órganos del sistema, entre ellos el Consejo de Seguridad y la Comisión de Desarme, han aprobado numerosas resoluciones y directrices y adoptado varias decisiones en relación con las transferencias de armas convencionales, la negociación de un instrumento no se había iniciado todavía y el comercio de armas continuaba desarrollándose con absoluta impunidad.

Las Naciones Unidas han adoptado dos instrumentos dirigidos a promover la transparencia en cuestiones militares y en las transferencias de armas convencionales: el Instrumento normalizado de las Naciones Unidas de presentación de informes sobre gastos militares de 1980 y el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas de 1991. También en el año 1991, los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad aprobaron directrices para las transferencias de armas convencionales.

Ninguno de estos esfuerzos encaraba el problema central del comercio de armas. En el mejor de los casos eran expresiones de buena voluntad de tipo genérico y con limitado alcance al no constituir compromisos de carácter jurídicamente vinculantes. Los dos instrumentos específicos, el relativo a los Presupuestos Militares y el Registro sobre Armas Convencionales, son de naturaleza voluntaria y limitados en su alcance al no incluir las armas pequeñas y livianas. Este hecho es grave por la naturaleza de esta categoría de armas, ya que las estadísticas señalan que casi 2.000 personas mueren diariamente por sus efectos, sin contabilizar aquellos que son abatidos en conflictos civiles o en guerras convencionales.

El primer tratamiento concreto multilateral del tema se inició en 2009, de manera abierta y transparente, inclusiva y universal, en un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas presidido por Argentina y continuará, a partir de julio de 2010, en un Comité Preparatorio hasta la conclusión de la negociación y la adopción del Tratado sobre el Comercio de las Armas Convencionales en la Conferencia convocada al efecto por Naciones Unidas en el 2012.

La intención es que dicho instrumento se constituya en una norma jurídicamente vinculante capaz de fortalecer los mecanismos de control y regulación del comercio de las armas convencionales, estableciendo criterios, parámetros y estándares comunes para todos los Estados a la hora de efectuar una exportación. A tal efecto, existe consenso en que el instrumento debe ser aplicable en la práctica, contener parámetros claros, definiciones precisas, resistir a los abusos políticos sobre su interpretación, ser objetivo, equilibrado y no discriminatorio. Todos esos atributos pueden ser alcanzados en la negociación y es de esperar que la Conferencia, convocada para 2012, logre la adopción universal de un Tratado sólido y robusto tanto en su contenido como en sus objetivos y propósitos.

Roberto García Moritán

Embajador y presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de expertos gubernamentales para la valoración de un Tratado de Comercio de Armamento