

11/2013

24 junio de 2013

*José Luis Domenech Omedas**

EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE
ARMAS: UN HITO HISTÓRICO EN LA
PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS: UN HITO HISTÓRICO EN LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

Resumen:

La importancia histórica del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) reside en que es el primer esfuerzo global para regular el comercio de las armas convencionales, y es la primera negociación global que ha logrado conectar el respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos a las transferencias de armas, creando, al más alto nivel, un marco jurídico común de responsabilidades y rendición de cuentas, lo que le confiere un tremendo potencial de protección. El Tratado Internacional de Comercio de Armas ha sido el primer acuerdo legalmente vinculante en el mundo en esta materia.

Podemos inferir que lo que busca el TCA es conseguir como desiderátum la seguridad global y reducir el sufrimiento humano, por eso tiene una vocación universalista de protección de los civiles frente a la violencia armada, ya sea en el contexto de un conflicto armado, o en otras situaciones en las que la seguridad humana está amenazada.

Los Estados se propusieron elaborar unas “normas sólidas para transferencias responsables” que sintetiza perfectamente lo que he pretendido verificar ¿Hasta qué punto han conseguido su propósito? ¿Realmente se ha conseguido un tratado robusto y sus disposiciones lograrán disciplinar con responsabilidad el mercado de armas convencionales?

Abstract:

The historical importance of the Arms Trade Treaty (ATT) is that it is the first comprehensive effort to regulate the trade in conventional weapons, and is the first global negotiation that has managed to connect the respect of international humanitarian law and human rights to arms transfers, creating at the most high level, a common legal framework of responsibly and accountability, giving it a tremendous potential for protection. The ATT has been the first legally binding agreement in the world in this area.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

We can infer that what you want is to get as TCA desideratum, global security and reduce human suffering, so has a universal vocation of protection of civilians from armed violence, whether in the context of an armed conflict or in other situations where human security is threatened.

States proposed to develop solid rules for responsible transfers that synthesizes perfectly what I've tried verify. So, to what extent States have achieved their purpose?. It really has gotten a robust treaty and its provisions will be successful in disciplining the conventional arms market?

Palabras clave:

Tratado sobre Comercio de Armas, protección de la población civil, armas pequeñas y ligeras, municiones, tráfico ilícito, derecho internacional humanitario, transparencia.

Keywords:

Arms Trade Treaty , protection of the civilian population, small arms and light weapons, ammunition, illicit trafficking, international humanitarian law, transparency.

INTRODUCCIÓN

En enero de 2013, el IEEE publicó un trabajo sobre la lucha contra la proliferación incontrolada de armas pequeñas y ligeras en el contexto de la seguridad global¹, en el que daba cuenta del proceso iniciado por la comunidad internacional para regular el comercio de armas y comentaba el fracaso que tuvo el primer intento de adoptar un tratado. Afortunadamente los obstáculos se han despejado y ya tenemos un flamante TCA que se ha abierto a la firma el 3 de junio de 2013². La importancia histórica del Tratado reside en que es el primer esfuerzo global para regular el comercio de las armas convencionales, y es la primera negociación global para lograr vincular el respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos a las transferencias de armas, creando, al más alto nivel, un marco jurídico de responsabilidades y rendición de cuentas, lo que le confiere un tremendo potencial de protección. El Tratado Internacional de Comercio de Armas ha sido el primer acuerdo legalmente vinculante en el mundo en esta materia.

El presente trabajo se apoya en los criterios que señalé en su día para evaluar el nuevo Tratado, por lo que al propio tiempo que sirve de actualización y complemento a lo que dije, como una especie de pieza separada, tiene entidad propia y puede leerse de forma autónoma.

La protección de la población civil frente a la violencia armada es parte integrante de la seguridad y la defensa

La seguridad y la defensa no se pueden separar de la protección de la población civil. Así lo ha entendido Naciones Unidas tutelando este TCA cuya finalidad esencial, aunque no se diga explícitamente, es la protección de la población civil, como puede deducirse de su preámbulo en el que se afirma, por un lado, que “el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”, a la vez que pone énfasis en las “consecuencias sociales, económicas, humanitarias y de seguridad del tráfico ilícito y no regulado de armas convencionales”, y todo ello “teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados y la violencia armada son civiles, en particular mujeres y niños”. En este tipo de acuerdos internacionales las vinculaciones políticas que se desprenden del frontispicio del TCA no se pueden desdeñar

¹ Domenech Omedas, José Luis. “La lucha contra la proliferación incontrolada de las armas pequeñas y ligeras en el contexto de la reforma del sector de seguridad. Un enfoque humanitario”. Incluido en VVAA: La respuesta del Derecho Internacional a los problemas de seguridad global. Cuaderno de Estrategia 160. IEEE. Enero 2013. Disponible en

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_160_La_respuesta_del_Derecho_Internacional.pdf

² Ver el texto completo en <http://www.un.org/disarmament/ATT/>

aunque no formen parte del texto articulado, porque configuran un marco de intenciones que permite vislumbrar su futuro desarrollo normativo. Son las “promesas” del Tratado. Para decirlo más claramente el TCA es como una “ley” que necesitará más adelante su “reglamento”, y en ese sentido el preámbulo adquiere una importancia fundamental, al buscar la adhesión y la implicación de todos los Estados para conseguir que el Tratado sea lo que se ha pretendido: una norma sólida para regular transferencias responsables.

Podemos inferir que lo que busca el TCA es conseguir como desiderátum la seguridad global y reducir el sufrimiento humano, por eso tiene una vocación universalista de protección de los civiles frente a la violencia armada, ya sea en el contexto de un conflicto armado, o en otras situaciones en las que la seguridad está amenazada³. Con eso quiero decir que el TCA trasciende de un posible encasillamiento. Es un texto híbrido que contempla muchos aspectos, pero no es un Tratado de desarme ni de control de armas, aunque se adoptara en el seno de la primera Comisión de la Asamblea General⁴, y tampoco es un texto propio de derechos humanos o de derecho humanitario, aunque su inspiración es claramente humanitaria. Precisamente la inclusión en su texto de criterios humanitarios junto a su sensibilidad respecto a la necesidad de reducir el sufrimiento humano y atender a las víctimas que ocasiona el comercio ilícito de armas, es lo que le ha dado una especial relevancia⁵.

Una victoria del multilateralismo

Con la adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas asistimos esperanzados a una victoria más del multilateralismo frente al unilateralismo⁶. Al afianzamiento del protagonismo y liderazgo de Naciones Unidas en la protección de la población civil afectada por la violencia armada. La integración de la justicia, la libertad, la democracia y el imperio de la ley, en el sistema de seguridad, defensa y paz verdadera y sostenible, así como la

³ Ese sentimiento generalizado fue recogido por el Presidente de la Asamblea General en su alocución previa a la votación, en la que afirmaba: “También creo que la falta de un marco normativo sobre la importación, la exportación y la transferencia de armas convencionales ha contribuido de manera sobrecogedora a los conflictos, las inestabilidades regionales, el desplazamiento de personas, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional de la actualidad”.

⁴ En su 2ª sesión plenaria, celebrada el 21 de septiembre de 2012, la Asamblea General asignó a la Primera Comisión el tema 94 del programa “Desarme general y completo”.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/PV.71&Lang=S

⁵ En el preámbulo se reconoce también “las dificultades a que se enfrentan las víctimas de los conflictos armados y su necesidad de recibir un adecuado grado de atención, rehabilitación y reinserción social y económica”.

⁶ Desgraciadamente continúa la lucha por evitar que se tomen decisiones unilaterales en transferencias de armas a países asolados por conflictos internos, en lugar de que sea el Consejo de Seguridad el que las imponga, para salvaguardar la protección de la población civil, por encima de cualquier otra consideración.

creciente participación de la sociedad civil y de las organizaciones no estatales, han influido muy positivamente en este proceso de cambio⁷. Las Naciones Unidas tenían, desde sus comienzos, como referente inmediato el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero carecían de un enfoque integral para prevenir los conflictos. Esa disfunción les llevó inicialmente a volcar su esfuerzo en evitarlos, sin asumir las consecuencias que estos producían inexorablemente, a pesar de estar jurídicamente prohibidos. La realidad de las guerras demostró que era también necesario prestar la debida atención a las víctimas civiles, y hubieron de pasar muchos años para que Naciones Unidas reconociera que la base del marco jurídico de la protección de la población civil en los conflictos armados reside esencialmente en el derecho internacional humanitario⁸ y en los derechos humanos, pero que le corresponde asumir su cuota parte de responsabilidad, junto a los Estados, para garantizar esa protección⁹. Este enfoque integral es el que ha conducido a que el Tratado de Comercio de Armas sea un “tratado todo tiempo y todo uso” y se pueda analizar desde distintos puntos de vista. Mi propósito ya declarado es abordar el aspecto humanitario.

CUÁL HA SIDO EL PROCESO QUE HA CONDUCIDO AL TCA

Aunque el proceso comienza en realidad en la década de los 90, encabezado por el premio Nobel de la Paz Óscar Arias, me interesa centrarme en las dos Conferencias convocadas en julio de 2012 y marzo de 2013 que pusieron los cimientos y finalmente en la 71 Sesión Plenaria de la Asamblea General celebrada el 2 de abril de 2013, por la que fue adoptado el TCA con una abrumadora mayoría de votos a favor, tres votos en contra y veintiuna abstenciones. A la tercera va la vencida. Este refrán se ha cumplido en el Tratado, pues tuvieron que darse dos intentos fallidos para finalmente tener un resultado feliz. Realmente

⁷ Declaración de Pakistán “Al hacerlo, también respondemos a las aspiraciones de una amplia coalición de Estados de África, América Latina, el Caribe y Europa, así como a la firme labor de promoción que llevan a cabo la sociedad civil internacional y los medios de comunicación”

⁸ La Res 1894/2009 del Consejo de Seguridad *Observando también* que este año se cumple igualmente el sexagésimo aniversario de los Convenios de Ginebra de 1949, que, junto con sus Protocolos Adicionales, constituyen la base del marco jurídico para la protección de los civiles en los conflictos armados,

⁹ La evolución experimentada por Naciones Unidas en su implicación con la protección de la población civil afectada por los conflictos armados y por la violencia armada, merecería un estudio singular, que excede de mis pretensiones en este documento, pero si me interesa decir que ha tenido una enorme repercusión en el desarrollo del derecho internacional humanitario. La Res 1674/2006 del Consejo de Seguridad entre otras subraya la importancia de prevenir los conflictos armados y su repetición y destaca en este contexto la necesidad de adoptar un enfoque integral que promueva el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional, la buena gobernanza, la democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y su protección.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20%282006%29>

eran previsible los fracasos iniciales porque hubiera sido un milagro conciliar las reglas de procedimiento, que exigían el consenso para lograr un acuerdo, con la presencia de Estados que era totalmente seguro que no lo iban a hacer posible.

Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas de 2012

La Conferencia se celebró en Nueva York los días 3 al 27 de julio de 2012 y quedó patente la dificultad de conseguir un tratado verdaderamente sólido y efectivo, porque su ámbito y criterios de transferencia deberían guardar coherencia con el objeto y el propósito del mismo, que era prevenir los problemas consiguientes al comercio no reglamentado de armas convencionales¹⁰, pero como he dicho el principal escollo del tratado fueron las reglas de procedimiento que impusieron un estricto consenso. Varios Estados, y en particular la UE, expresaron su preocupación acerca del concepto correcto, que entendían según la práctica de Naciones Unidas, que no significa unanimidad, sino un proceso que consiste en llegar a una decisión sin objeciones formales y sin voto. En condiciones normales, la búsqueda del consenso es enriquecedora para construir un texto que sea viable. Pero lo cierto es que ya se contaba con que algunos Estados iban a hacer muy difícil llegar al imprescindible consenso, porque sus intereses colisionaban frontalmente con el núcleo duro del texto que se presentaba. Como resulta evidente, los gobiernos que mantuvieron una posición adversa, activa o en la sombra, con respecto a la regulación del comercio de armas, eran aquellos que, o bien representaban a Estados ubicados en zonas de alta inestabilidad con violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, o bien estaban aliados con alguno de los gobiernos a los que afectaría una regulación internacional sus intereses nacionales.

En resumen, los Estados que asistieron a la Conferencia que se celebró en Nueva York polarizaron como he expuesto sus posturas, de tal modo que enseguida se habló de un “grupo de escépticos al Tratado” y otro de “amigos de un Tratado robusto”. Las posturas iban desde favorecer un TCA de ámbito general que regulara el comercio de todas las armas convencionales y de sus municiones a apoyar un ámbito limitado a las siete categorías de

¹⁰ Como explicó el encargado del proceso de negociaciones del TCA al término de la Reunión preparatoria de marzo de 2011, uno de los «Fines y Objetivos» del TCA es:

«Contribuir a la paz, seguridad y estabilidad previniendo la transferencia de armas que faciliten: el sufrimiento humano, serias violaciones de las leyes internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario internacional, violaciones, sanciones y embargos del CSONU y otras obligaciones internacionales, el conflicto armado, el crimen organizado, y actos terroristas, acciones que impiden la paz, reconciliación, seguridad, estabilidad y el desarrollo social y económico sustentable (...)».

armas incluidas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Otros Estados optarían por un alcance intermedio entre esos dos enfoques: las siete categorías del Registro de las Naciones Unidas y las armas pequeñas y ligeras (APAL), las siete categorías del Registro de las Naciones Unidas y las APAL y sus municiones, o una serie completa de armas convencionales, pero sin sus municiones. El proyecto de texto de MORITAN, de 14 de julio de 2011, enumeraba una amplia serie de categorías de armas, municiones, componentes, tecnología y equipamiento, una aceptable definición de transferencia, y estaba bien estructurado, por lo que las ONG, pensaban esperanzadas que podía servir para lograr un buen tratado. Pero a lo largo de las cuatro semanas y en sucesivos embates se fue desmoronando y descafeinando, hasta el punto que corría serio peligro que en caso de ser aprobado, sería a todas luces incapaz de impedir la transferencia de armas a países que violan severamente los derechos humanos, cosa que, por otra parte, era lo que pretendían los “escépticos”. ABRAMSON, director de la Campaña para el Control de Armas, llegó a decir que: “No tiene caso tener un tratado de comercio de armas si los acuerdos no tienen sustancia”.

Esa situación de impasse se encontraba la Conferencia cuando solo le quedaban escasos días para terminar sus sesiones cuando 74 países, entre los que se encontraba España, suscribieron una declaración en la que advertían que existían un conjunto de conceptos, que constituyen la columna vertebral sobre la que el resto del Tratado descansa, que son irrenunciables, y que el TCA sería juzgado por la fortaleza de sus principios, derivados de la Resolución 64/48 de la Asamblea General, por sus criterios y por su alcance¹¹.

Finalmente el texto final fue mejorado y suscitó la esperanza de que fuera consensuado, pero la delegación de Estados Unidos declaró en el último momento que el texto no le presentaba serias objeciones pero necesitaba tiempo para pensarlo. Eran tiempos de elecciones y el presidente norteamericano estaba sometido a una campaña brutal por parte de grupos de presión como la asociación Nacional del Rifle o la Fundación Heritage, que equivocadamente sostenían la tesis de que el TCA chocaba frontalmente con la Segunda Enmienda. El resto de los Estados obstruccionistas respiraron aliviados al no tener que significarse, pero el combate no había hecho más que empezar.

¹¹ La Resolución 64/48 aprobada por la Asamblea General el 12 de enero de 2010 supuso un referente para apreciar el grado en que los sucesivos borradores del TCA se desviaban de sus previsiones. También es remarcable en esta resolución la llamada a la participación de la sociedad civil. Es accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/48>. En el mismo sentido aparece en el preámbulo del TCA una referencia a las Directrices de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas, en el contexto de la Resolución 46/36 H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991.

Desarrollo de la Conferencia Diplomática Final de las Naciones Unidas sobre el Tratado del Comercio de Armas de 2013

Si en la anterior conferencia se intentó el consenso a costa de desnaturalizar el TCA, en esta conferencia el presidente tenía la lección aprendida y, partiendo de la base de que el consenso era imposible, se dedicó en la práctica no confesada, con la inestimable ayuda de un grupo de “facilitadores”, a mejorar sensiblemente el articulado del texto final de la Conferencia de 2012¹², consciente de que finalmente sería la Asamblea General la que adoptara el Tratado por el sistema de votación mayoritaria.

La Conferencia Final no partía de cero, porque es preciso reconocer que los grandes logros del TCA ya se habían introducido en el texto de 26 de julio de 2012 que servía a la conferencia como el primer borrador sobre el que trabajar. Las negociaciones, ya en la anterior conferencia, introdujeron desde el primer momento el concepto conocido como “regla de oro”, que pretendía evitar que las armas fueran transferidas a países donde se cometen graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y esa regla de oro se fue manteniendo contra viento y marea en todos los borradores tanto de la primera como de la segunda conferencia. Por otra parte, la inclusión de las armas pequeñas y ligeras y de las municiones es lo que le ha dado al TCA una dimensión humanitaria sin precedentes, porque son estas armas de “destrucción en masa” las responsables de la mayor parte del sufrimiento humano producido por la violencia armada en todas sus formas. Solamente la regulación jurídica del comercio de armas pequeñas y ligeras y sus municiones, ya hubiera bastado para saludar al TCA como un adalid en la protección de la población civil.

Hay que decir que la Conferencia Diplomática Final de las Naciones Unidas sobre el Tratado del Comercio de Armas, celebrada en Nueva York del 18 al 28 de marzo de 2013 tuvo en nuestro país una escasa repercusión mediática, reflejo del relativo interés que despiertan lamentablemente los temas de seguridad y defensa, acentuados en este caso por una percepción un tanto localizada y distante de las amenazas globales.¹³ A pesar de todo, en

¹² Es muy ilustrativa la comparación entre el texto de 26 de julio de 2012 accesible en <http://www.juspax-es.org/uploads/documentos/ee011d4437305b9395c24fcc5fc81eee.pdf> y el que finalmente se remitió a la asamblea General

¹³ El pasado 31 de mayo de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la nueva “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido” que sustituye a la “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”, aprobada en junio de 2011. Resulta que, como ocurrió en la anterior, no contiene nada sobre las armas ligeras o pequeñas, que son en palabras del secretario general de las Naciones Unidas “armas de destrucción en masa”. No las considera, por tanto, una amenaza, como sí ocurre con las armas de destrucción masiva. Otra oportunidad perdida como comentaba en mi anterior trabajo ya citado. Recomiendo el análisis que hace Mario

twitter pude seguir los acontecimientos en tiempo real y obtener valiosa información documental de primera mano.

La Conferencia era un simple trámite de fracaso anticipado, que era necesario para superar el veto que en la práctica suponía la exigencia del consenso. A esas alturas las esperanzas estaban puestas en la resolución que se iba adoptar más tarde en la Asamblea General de las Naciones Unidas y por esa razón los negociadores no hicieron prácticamente ninguna concesión a los objetores, y por el contrario, introdujeron modificaciones sensibles al articulado, algunas de última hora, sin que las delegaciones hubieran tenido tiempo suficiente para negociar y debatir las enmiendas¹⁴. Estos cambios no puede considerarse que todos ellos mejoraran el texto, ya que si bien recogieron muchas de las sugerencias planteadas por la sociedad civil, el Comité Internacional de la Cruz Roja, y otras ONG¹⁵, otras fueron producto de concesiones hechas a ciertos Estados que interesaba grandemente que se sumaran al proyecto. Singapur No obstante, algunos artículos se presentaron a última hora del día y se incorporaron al texto final con escasa oportunidad de debatirlos. Hubiera sido mejor incorporar más puntos de vista y propuestas para facilitar una aceptación más amplia del texto.

Al final del proceso casi todos se sentían solidarios del éxito logrado. La fórmula del consenso había mostrado su incapacidad para llevar a término el TCA y se había abierto una tercera vía que presenta unas perspectivas muy prometedoras cara a futuros tratados¹⁶.

Laborie en el documento 34/2013. IEEE accesible en
<http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2013/06/DIEEEA34-2013.html>

¹⁴ Rusia en su explicación de voto manifestaba que hasta el último minuto, el texto fue objeto de considerables cambios, que también exigen un examen exhaustivo, lo que a su vez requiere tiempo para decidir sumarse al TCA.

¹⁵ Varias organizaciones no gubernamentales crearon en 2003 la Coalición Armas Bajo Control, <http://www.controlarms.org/home/es>, que engloba a más de 100 organizaciones con sede en 120 países, entre los que se encuentran Cruz Roja, Amnistía Internacional, Intermon Oxfam, Save The Children, UNICEF, y FundaPau. Podemos citar otras:

Norwegian initiative on small arms transfers (NISAT). <http://www.nisat.org/>

International action network on small arms (IANSA). <http://www.iansa.org/>

Arms control association. (ACA) <http://www.armscontrol.org/>

Stockholm International Peace Research Institute. (SIPRI) <http://web.sipri.org/>

¹⁶ A China en cambio este procedimiento le parece muy preocupante en la medida de que pueda crear precedente: "China no es partidaria de impulsar, en el seno de la Asamblea General, un TCA multilateral sobre el control de las armas que afecte a la seguridad internacional y la seguridad de todas las naciones. Nos preocupa enormemente el posible precedente negativo para las negociaciones multilaterales sobre el control de las armas". Cuba: "A pesar de ello, se ha decidido por un grupo de delegaciones forzar ante la Asamblea General de las Naciones Unidas una decisión sobre el proyecto de TCA que no recibió consenso. Es decir, se ha impuesto el enfoque, no compartido por Cuba, de que el único resultado exitoso posible para este proceso es la aprobación de un TCA a cualquier precio; aun cuando este no tome debidamente en cuenta los legítimos intereses de todos los Estados. En opinión de Cuba, lo que se requería era continuar un proceso de negociaciones amplio, transparente, inclusivo y con la participación de todos los Estados hasta llegar al nece-

Aunque el texto presentado por el Presidente de la Conferencia Final presentó el 28 de marzo acabó siendo bloqueado por Irán, Siria y Corea del Norte, fue finalmente adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, muy pocos días después, por una aplastante mayoría. (154 votos a favor, 3 en contra y 23 abstenciones)¹⁷.

EVALUACIÓN DEL TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS

La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos de Desarme UNODA, publicaba inmediatamente después de su adopción, un documento en el que explicaba el procedimiento a seguir por los Estados que desean ratificarlo en cuyo encabezamiento figuraba una frase: “normas sólidas para transferencias responsables” que sintetiza

sario consenso”. Irán: “Es lamentable que, por primera vez en la historia de la elaboración de TCAs internacionales en las Naciones Unidas, se haya presentado un texto para su aprobación como instrumento jurídicamente vinculante sin haber sido negociado. A pesar de los enérgicos llamamientos hechos por numerosas delegaciones y de su presentación de propuestas concretas, el texto ha sido objeto de modificaciones mínimas, mientras que en algunos casos se añadieron al TCA numerosos conceptos, frases y párrafos nuevos sin haber sido jamás presentados por ninguna delegación durante las consultas, ni siquiera oralmente. En efecto, las imperfecciones jurídicas, las lagunas y otras deficiencias del texto son el resultado de un proceso en el que se ha pasado por alto la práctica establecida de las Naciones Unidas de llevar a cabo negociaciones de manera abierta, transparente y participativa y de dar cabida a las preocupaciones de unos y otros”.

¹⁷ Puede ser de interés recoger mis impresiones de aquellos días, pegado a las redes sociales: “Un nuevo paso dado por el presidente de la Conferencia ha sido la distribución de un proyecto de decisión para ser votado esta tarde. La estrategia presidencial es cerrar el texto bajo la fórmula muy comúnmente empleada en estos procesos negociadores "take it or leave it".

He leído en la prensa mejicana la noticia y explica los motivos de oposición de Irán y Corea del Norte que apelan al derecho de autodeterminación de los pueblos y del derecho a comprar armamento para defenderse. Todo parece que no se llegará al consenso y será la Asamblea General la que por 2/3 decidirá la aprobación.

Bueno me voy a dormir con la impresión de que esos tres países se han cargado la conferencia, pero no son los únicos que están felices por no haberse dado el consenso. India, por ejemplo, no está satisfecha con el texto aduciendo que está desequilibrado, porque favorece los intereses de los exportadores en detrimento de los Estados importadores (su caso). Rusia se opone con energía a la moción de Méjico y Kenia, que han propuesto una votación, alegando que es ilógico que tres dictaduras se opongan a la voluntad del resto de la comunidad internacional, pero no parece que el embajador Woolcott, presidente, vaya a actuar en contra de las reglas de procedimiento.

De forma que, previsiblemente, el texto será adoptado por la Asamblea General el próximo martes, por mayoría de 2/3, y es posible que se intente hacer más fuerte el TCA, con lo que les saldría el "tiro por la culata" a los países que han TCA de torpedearlo. si es así, me imagino que saldrán a la palestra los "tapados" muy cómodamente instalados en el bloqueo de Irán, Corea del Norte y Siria y "se tendrán que quitar las caretas".

Como ocurre en todos los acuerdos convencionales, los Estados se obligarán voluntariamente, mediante el proceso de ratificación del TCA, que entrará en vigor cuando 50 Estados hayan presentado el instrumento de ratificación, según se establece en su articulado.

perfectamente lo que pretendo verificar. ¿Hasta qué punto es cierta esa frase tan feliz y optimista? ¿Realmente se ha conseguido un tratado robusto y sus disposiciones lograrán disciplinar con responsabilidad el mercado de armas convencionales? El secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, es el primero que lo ha puesto en duda, al calificarlo de sustancial y fuerte pero advirtiéndole que: "Los ojos del mundo están puestos, como nunca hasta ahora, en los comerciantes de armas, las industrias y los gobiernos, y que su eficacia dependerá de la voluntad de los Estados, a los que ahora corresponde asegurar su plena aplicación". Para el máximo responsable de la ONU, la protección a los civiles es el fruto más positivo del nuevo documento al despertar la esperanza de "millones de mujeres, hombres y niños que viven con miedo".

A mi juicio responder a estas preguntas es crucial para aceptar o no el TCA, porque si no cambian las prácticas de los Estados, si al amparo del nuevo Tratado pudieran Rusia e Irán seguir vendiendo armas a Siria, si no sirviera para salvar vidas, si simplemente los Estados pudieran mantener el status quo que disfrutaban antes del Tratado, si pocos días después saludar con euforia el TCA resulta que se está planteando suministrar armas a la oposición siria "para proteger a la población civil", cuando, precisamente para protegerla, el TCA establece serias limitaciones a la transferencia de armas, entonces un tratado de esas características, que solo sirviera para acallar conciencias y adormecer a la sociedad, sería mejor no aceptarlo. Glowinski, miembro de la delegación de Méjico, país que destacó por su buen hacer en la conclusión del Tratado afirmó que "un TCA internacional no puede ser una declaración de buenas intenciones, es por definición un compromiso que crea obligaciones y derechos para todos".

En las líneas que siguen me propongo analizar y destacar los puntos fuertes y las vulnerabilidades o deficiencias que tiene a mi parecer:

CONSIDERACIONES GENERALES

El Tratado tiene dos partes. Una parte expositiva que consta de un preámbulo con 18 párrafos y 8 principios, y otra dispositiva que contiene 28 artículos. Lo primero que llama la atención es que carece de una sección de definiciones, y eso es un fuerte inconveniente, en cuanto potencia la ambigüedad y favorece que se soslayen sus disposiciones, interpretándolas según el interés de cada cual¹⁸. Solo se definen las transferencias, y como veremos más adelante, con un contenido insuficiente.

¹⁸ Siria Sin esclarecer las definiciones y la terminología, los que aprueban el proyecto de TCA son como alguien al que se le pide que nade sin saber primero flotar. Egipto El texto que se acaba de aprobar carece de varios

En segundo lugar, el texto rinde excesiva pleitesía a la soberanía de los Estados, con continuas salvedades procedentes de lo que establezca en cada caso las legislaciones nacionales. Parece como si se produjera, en definitiva, una inversión en el rango de la norma. En lugar de prevalecer la norma internacional, prevalece la nacional. Eso no debe extrañar a nadie si se tiene en cuenta que el TCA se está metiendo en un terreno que había sido hasta ahora monopolizado por los Estados y ha sido todo un éxito que haya salido adelante. El texto definitivo también respeta y protege el derecho de sus firmantes a regular la compra y la venta de armamento convencional, en los planos tanto nacional como internacional, así como la primacía de la legislación de cada Estado en la definición de las condiciones en las que sus ciudadanos pueden poseer y utilizar armas.

OBJETO Y FINALIDAD DEL TRATADO

El TCA tiene como finalidad lograr un comercio de armas responsable, reducir el sufrimiento humano y salvar vidas humanas. El objeto del Tratado según establece el artículo 1 es doble, en cuanto a que pretende establecer normas¹⁹ para regular el comercio lícito de armas convencionales por un lado , y a prevenir y eliminar tanto el tráfico ilícito de armas convencionales, como prevenir su desvío²⁰. En realidad es triple porque omite que su objeto es también evitar su uso con fines ilegítimos²¹.

elementos que hubieran ayudado a alcanzar los objetivos y propósitos del TCA. Algunos de esos elementos son, en primer lugar, la ausencia de definiciones de términos importantes y conceptos esenciales para la aplicación del TCA, como “uso final” y “usuario final”. Hacemos hincapié en que la facilitación de información con respecto al uso final o al usuario final debe adecuarse a las exigencias de la legislación y de la seguridad nacional de la parte receptora.

¹⁹ El texto del artículo concreta que sean “normas internacionales comunes lo más estrictas posible”, siendo esta precisión un añadido de última hora que mejoraba el borrador que decía así: “establecer los más altos estándares comunes posibles para la regulación o mejora de la regulación del comercio internacional de armas convencionales”, pero algunos Estados han advertido que el TCA adolece de las dos cosas: que haya uniformidad interpretativa y que sus normas sean realmente estrictas, debido a sus ambigüedades, lagunas y carencia de definiciones.

²⁰ Entre paréntesis resalto los añadidos y los recortes hechos al art. 1 párrafo 2: “Prevenir (combatir y erradicar, *recortado*) y (eliminar, *añadido*) el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío (al mercado ilícito o al uso final no autorizado, *recortado*)”

²¹ CARICOM Queremos también dejar constancia de que entendemos que el concepto de “objeto y fin” en el derecho de los TCAs no se circunscribe a un artículo, aun cuando ese artículo se titule “Objeto y fin”.

El tratado no contempla la reducción del comercio de armas

Lo que, lamentablemente, no se ha convertido en un objeto del TCA es reaccionar ante la realidad de un “mundo excesivamente armado”, como acertadamente lo ha denominado Ban Ki-moon. El Tratado no toca el tema de la reducción de armas, que es un eslabón inseparable de toda la cadena del comercio internacional de armas convencionales. A mi juicio, se trata de una omisión grave que podría afectar su eficacia a medio plazo, si no se corrige. El TCA no hace referencia a la excesiva producción y al creciente arsenal de armas convencionales de los principales productores y exportadores de armas. Estos son actores que no debían haber faltado como elementos fundamentales del Tratado, para que su actividad comercial estuviera regulada en un contexto y una teleología humanitaria y de desarme. El mayor impacto negativo que tiene el TCA es, a mi juicio, la omisión de medidas contra la acumulación de armamento y la lucha contra la proliferación descontrolada, especialmente de armas ligeras y pequeñas²². No parece coherente que el TCA se haya acogido y tutelado en el seno de la primera comisión de desarme, y no contenga ninguna medida para reducir la demanda de armas. Es un hecho que un buen número de delegaciones gubernamentales, tanto de países a favor de un tratado sólido como escépticos, han criticado esta omisión.

El título del tratado es equívoco

Ya de entrada, el título del TCA lleva a confusión, porque se refiere al “comercio de armas” como si regulara toda clase de armas, mientras que solo trata ciertas armas convencionales, no todas. Además no se define lo que se entiende por comercio de armas, y eso presenta una seria dificultad. Si el Tratado fuera exclusivamente de contenido económico, que no lo es, el término “comercio” conllevaría la compra y venta de productos, o el intercambio de mercancías, capitales y servicios, pero el TCA, como dice el preámbulo²³, se propone “prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y evitar su desvío al mercado ilegal o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas”, y esas intenciones desbordan el sentido puramente económico de comercio. En definitiva, no es un tratado de comercio de armas de ámbito mercantil, sino más bien un tratado de “uso, tenencia y transferencia de ciertas armas convencionales para prevenir y

²² Cabe citar la declaración de Venezuela “lamentamos que el texto del TCA no sea suficientemente coherente con el espíritu de la Conferencia de Desarme y carezca de disposiciones explícitamente orientadas a controlar, sino limitar, la fabricación de más armamento”.

²³ El artículo 1 no reproduce exactamente el preámbulo sino que escuetamente dice “Prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío”.

eliminar su comercio ilícito”, dándole al término “transferencia” un concepto mucho más amplio que el que aparece en el texto del TCA²⁴.

Por otra parte, cuando se dice en el preámbulo que el Tratado no puede entrar en la regulación y el control de las armas convencionales que se encuentren exclusivamente en el territorio de un Estado, ya no habla solamente de comercio, sino de un control estatal que abarca entre otras materias, la propiedad, la tenencia, el marcado, registro, la identificación y el rastreo de las armas, conforme a su propio sistema jurídico o constitucional. Aparecen aquí términos susceptibles de ser definidos en un anexo que se me figura necesario, tales como tráfico, transferencia, exportación, préstamo, arriendo, donación, flujo, desvío, usos, usuario final, etc., que le darían concreción y claridad a lo que se pretende regular.

Convergencia del Programa de Acción y el TCA

Un aspecto particularmente prometedor es la mención en el preámbulo del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, y del Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas. Ello supone, en mi opinión, incorporar y asumir todo el desarrollo que se ha hecho en ese campo, en el que los Estados han hecho un gran esfuerzo de cooperación y asistencia, y además muy meritorio, toda vez que solo estaban atados por una vinculación política. Si todo ese trabajo lo tutela el TCA, y lo encauza en su cobertura jurídica en su aplicación e implementación, va a tener mucho ganado en la lucha contra la proliferación descontrolada de estas armas.

Los principios deberían ser operativos

Por lo que concierne a los principios que aparecen en la parte introductoria se pueden entender, no solo en clave de que marcan unos criterios de actuación a los Estados en relación al Tratado, sino que en realidad delimitan su ámbito de aplicación, es decir que marcan claramente los espacios competenciales que no debe invadir o conculcar. Son estos:

²⁴ El secretario de Estado Kerry se cuidó de precisar que: “Según sus propias estipulaciones, este tratado solo se aplica al comercio internacional y reitera el derecho soberano de cualquier Estado de regular las armas dentro de su propio territorio. Tal y como Estados Unidos ha solicitado desde el inicio de estas negociaciones, nada de lo que contiene este tratado podrá jamás vulnerar los derechos de los ciudadanos estadounidenses en virtud de nuestras leyes nacionales o la Constitución, incluyendo la Segunda Enmienda.

- El derecho inmanente de todos los Estados a la legítima defensa individual o colectiva.
- El recurso de los Estados a solucionar sus controversias internacionales por medios pacíficos.
- La renuncia a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado
- La no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de cada Estado
- La responsabilidad de todos los Estados de establecer y aplicar sus respectivos sistemas nacionales de control, regular efectivamente el comercio internacional de armas convencionales y evitar su desvío.
- El respeto a los intereses legítimos de los Estados de adquirir armas convencionales para ejercer su derecho de legítima defensa y para operaciones de mantenimiento de la paz, así como de fabricar, exportar, importar y transferir armas convencionales;
- La obligación de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario²⁵ y de respetar y hacer respetar los derechos humanos.
- Aplicar el Tratado de forma coherente, objetiva y no discriminatoria.

Estos principios para ser plenamente operativos deberían haberse incorporado a la parte dispositiva del TCA y esta circunstancia ha sido criticada por algunos Estados que temen una excesiva discrecionalidad por parte de los países exportadores. Grupo de los Estados Árabes desea expresar su sorpresa ante el hecho de que en el texto aprobado se excluya el rechazo de la ocupación extranjera en la sección del TCA “Principios” —aunque es una violación flagrante de la paz y la seguridad internacionales y contraviene el derecho internacional en general, y el derecho internacional humanitario y las normas de los derechos humanos en particular.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo 2 párrafo 1 del TCA enumera las siete categorías de armas a las que aplicará sus disposiciones. Son las siete categorías que aparecen en el registro de armas convencionales de Naciones Unidas a las que se ha añadido las armas ligeras y pequeñas. La incorporación

²⁵ En la Conferencia Diplomática Final para el TCA sobre el Comercio de Armas del 21 de marzo de 2013, el CICR formuló al principio de la misma unas recomendaciones para mejorar el texto que si se tuvieron en cuenta. La primera consistía en que en la sección “Principios” apareciera la referencia a los Convenios de Ginebra después de la frase “respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario” y también que la mención fuera a “los Convenios de Ginebra de 1949”, a fin de que haya una coherencia con la forma en que se hace referencia a los Convenios en el resto del borrador del TCA.

de estas armas es de una importancia clave para la protección de la población civil y supone uno de los mayores éxitos del Tratado que tuvo que vencer muchos obstáculos para que prevaleciera el sentir de la inmensa mayoría de los Estados²⁶. Si grande fue la resistencia a regular las armas pequeñas y ligeras, mayor fue la oposición frontal a aplicar el Tratado a las municiones, las piezas y componentes. Finalmente se adoptó una solución intermedia, consistente en darles un tratamiento específico, de forma que, en un difícil equilibrio semántico y estructural, no se les considera armas sino “elementos”, y no entran formalmente en el ámbito de aplicación del TCA establecido en el artículo 2, lo que equivale a que muchas de sus disposiciones protectoras no cubren a las municiones ni a las piezas o componentes²⁷.

Otra actividad que se sustrae de su ámbito de aplicación es el transporte internacional de armas de la propiedad de un Estado parte. En la primitiva redacción quedaba más clara la intención de este párrafo, en cuanto a que en vez de “transporte” se utilizaba un término más amplio, “circulación”, y en segundo lugar se explicaba que los que realizaban el transporte internacional eran sus fuerzas armadas o policiales que operan fuera de sus territorios nacionales.²⁸

La cuestión de las armas

Un TCA sólido y robusto debería tener un ámbito de aplicación amplio, con relación al armamento, que abarcara y contemplara todas las armas y municiones convencionales, presentes y futuras, piezas, componentes y accesorios, así como la maquinaria, las tecnologías y los equipos técnicos necesarios. Que incluyera por ejemplo, las armas tripuladas y las no tripuladas, las armas autónomas, los famosos aviones teledirigidos y las armas robóticas, las armas letales y las no letales. Sin embargo ha prevalecido la prudencia, dejando la ampliación de las ocho categorías de armas para más adelante. Eso no desvirtúa el enorme avance que supone establecer por vez primera normas comunes para una gran cantidad de armas, pero hay detalles en su redacción final que revelan la lucha sorda que se mantuvo en las negociaciones. Es un síntoma de las dificultades que se avecinan en su

²⁶ a) Carros de combate; Vehículos blindados de combate; c) Sistemas de artillería de gran calibre; d) Aeronaves de combate; e) Helicópteros de ataque; f) Buques de guerra; g) Misiles y lanzamisiles; y h) Armas pequeñas y armas ligeras.

²⁷ No considerar a las municiones como armas sino como elementos es una de las concesiones que se tuvo que aceptar para conseguir el consenso. Es una distinción artificial que no comparto, por lo que cuando me refiera a las armas se entiende que comprendo a sus municiones.

²⁸ Art.2.3. “El presente TCA no se aplicará al transporte internacional realizado por un Estado parte, o en su nombre, de armas convencionales destinadas a su propio uso”. Varias delegaciones pidieron su eliminación. Ecuador considera que este párrafo podría estar en contradicción con los objetivos a los que se refiere el artículo 1, especialmente en lo concerniente al desvío, la transparencia y la contribución del TCA a la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y regionales.

aplicación, el que se eliminara de la frase: “El presente Tratado se aplicará a todas las armas convencionales comprendidas en las categorías siguientes”, el inciso “como mínimo²⁹”, que figuraba en los borradores, lo que deja al criterio de los países exportadores la facultad de incluir o no, otros tipos posibles de armas convencionales y las nuevas tecnologías³⁰.

Por tanto, la conexión de las armas reguladas en el Tratado con el registro de armas convencionales de Naciones Unidas, que se hace referido al momento en que esté organizado este registro, cuando el TCA entre en vigor, hace que nazca de entrada obsoleto, si se tiene en cuenta que el registro de armas no ha evolucionado desde diciembre de 1991, fecha en la que se puso en funcionamiento, a excepción del acuerdo de los Estados para introducir los misiles antiaéreos portátiles, y la posibilidad de que haya tantas definiciones nacionales como Estados parte, no contribuye, en mi apreciación, a la deseada unificación de normas en materia de armas.³¹

Las armas pequeñas y ligeras. ¿De qué estamos hablando?

Después del momento de euforia que se tiene al ver introducida en el TCA estas armas, la preocupación sustituye a la alegría, porque la prueba humanitaria del TCA, la real evaluación, no va a realizarse en laboratorios o en campos de experiencias, sino en términos de reducción del sufrimiento humano y en el número de vidas que se salvan. Y con el deseo de que sea el TCA verdaderamente eficaz, en ese sentido, surgen bastantes problemas. Una vez más, se reproduce la disfunción que se arrastra con la falta de definiciones. La remisión que se hace a los instrumentos de Naciones Unidas, hace que, al menos en estos momentos, la definición de armas pequeñas y ligeras sea la siguiente:

“A los efectos del presente instrumento, por armas pequeñas y ligeras se entenderá toda arma portátil y letal que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente

²⁹ En efecto en el texto figuraba la frase: “El presente TCA se aplicará a todas las armas convencionales en las siguientes categorías, como mínimo”.

³⁰ El art. 5.3 “alienta a cada Estado parte a que aplique lo dispuesto en el presente TCA a la mayor variedad posible de armas convencionales. Las definiciones nacionales de cualquiera de las categorías comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, apartados a) a g), no podrán ser más restrictivas que las descripciones utilizadas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas en el momento en que entre en vigor el presente TCA”.

³¹ Desde diciembre de 1991 la Asamblea General adoptó la resolución 46/36 que contiene la sección “Transparencia en Armamentos” donde se estableció que el Secretario General debía mantener un Registro de Armas Convencionales donde se incluyera información sobre transferencias internacionales de armas así como información obtenida de los Estados miembros sobre su material bélico, su producción armamentista y las políticas relevantes. Es también remarcable la sección “Transferencias internacionales de armas” porque los dos documentos son origen del proceso que da fin al TCA sobre comercio de armas.

para lanzar un balón, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas pequeñas y ligeras antiguas o sus réplicas³².”

La definición se centra en las armas de fuego y deja fuera armas portátiles con un impacto humanitario grave tales como las granadas de mano, las minas antipersonal, las minas anti vehículo y los artefactos explosivos³³. Si consideramos genéricamente que un arma es cualquier medio para ejercer la violencia física, el concepto de arma ligera, desde un enfoque humanitario, se ampliaría considerablemente, y no resultaría descabellado considerarlas al menos, porque se han cometido violaciones gravísimas del Derecho Internacional Humanitario con machetes en Rwanda y Sierra Leona, hachas, escopetas de caza manipuladas, y motosierras en Colombia, bombonas de butano³⁴, etc. Por su parte, si que entran en la definición las armas de fabricación artesanal que tienen diferentes niveles de sofisticación, algunas difíciles de distinguir como las armas-lapicero. Los Estados que como Colombia han sufrido el flagelo de la proliferación descontrolada de las armas pequeñas y ligeras demandan que las descripciones que los Estados partes utilicen para regular ese tipo de armas abarquen todas las armas pequeñas y las armas ligeras posibles³⁵. Para la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), este es solo un primer paso, pero decisivo. Desde 2006, cuentan con una convención sobre armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones. No obstante, esa medida adoptada a nivel regional, en una región donde, naturalmente, no hay Estados fabricantes de armas, no bastaba. Se necesitaba un TCA como este que va a proporcionar una concienciación a nivel internacional, con miras a mancomunar todos los esfuerzos que se estaban realizando en el nivel nacional y regional.

³² A partir del Instrumento internacional de localización para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 2005, contamos con esta definición auténtica.

³³ El Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas que exploró el tema de las armas pequeñas y ligeras en 1997, propuso una definición que incluía puñales, cuchillos y machetes, aunque la mayoría de los instrumentos regionales e internacionales posteriores han limitado las definiciones utilizadas para centrarse exclusivamente en las armas de fuego. Véase Naciones Unidas, 'Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms', Asamblea General de las Naciones Unidas, A/52/298, 27 de agosto de 1997. Disponible en: <http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>

³⁴ Acude a mi mente el escenario dantesco de miles y miles de casas destruidas de forma planificada y sistemática que presencié cuando me encontraba en Bosnia como representante nacional ante el cuartel general de SFOR. Recuerdo que el método empleado consistía en dejar que el gas de una bombona de butano llegara a una vela dejada encendida en la estancia más alta de la casa que se cerraba a cal y canto para conseguir el efecto deseado.

³⁵ El art. 5.3 in fine dice que: “En relación con la categoría comprendida en el artículo 2, párrafo 1, apartado h), las definiciones nacionales no podrán ser más restrictivas que las descripciones utilizadas en los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas en el momento en que entre en vigor el presente TCA”.

La cuestión de las municiones, piezas y componentes

Muchos Estados han sido reacios a incluir las municiones en la regulación sobre el comercio de armas, pero finalmente ha constituido otro de los aciertos más novedosos de este Tratado. Si el comercio de armas era el más opaco de todas las transacciones internacionales, el de las municiones simplemente no daba fe de vida. Las armas pequeñas tienen por lo general una vida útil de muchos años, aserto fácilmente confirmado en nuestro país, que todavía cuenta con existencias de armas pequeñas, en perfecto uso, procedentes de la guerra civil de 1936. Esa circunstancia hace que el suministro de armas se rija por distintos condicionantes que el suministro de municiones, que está obligado a la necesaria reposición de la munición consumida, por lo que la capacidad de un arma depende de que se tengan municiones, hasta el punto de que, en algunos casos, su escasez ha supuesto a los combatientes el no poder seguir combatiendo y les ha forzado a intentar resolver sus controversias por medios pacíficos.

El artículo 3 del TCA³⁶ establece un régimen especial para las municiones, en cuanto que les aplica los criterios generales para prohibir o autorizar las exportaciones pero las deja fuera en lo tocante a las transferencias que como veremos es un término más amplio que el de exportaciones. Ese sería un fallo grave, al no tener en cuenta a las municiones en toda la cadena de transferencias, si no fuera porque, en una muestra más del funambulismo seguido en las negociaciones, resulta que en la regulación de las prohibiciones y autorizaciones establecidas en los artículos 6 y 7 se vuelven a incluir las municiones en el término de transferencias.

El ámbito de regulación de las municiones se restringe a las disparadas, lanzadas, o propulsadas por las armas convencionales comprendidas en el TCA, lo que excluye, entre otras, a las municiones en racimo y tampoco define lo que se entiende por munición. Dada la redacción del artículo 3, parece alentar a los Estados a que organicen un sistema de control para la exportación de municiones, y otro para las piezas y componentes independiente del general pero es simplemente un defecto propio del apresuramiento en la elaboración final del texto, puesto que en el artículo 5.2 se dice con claridad que cada Estado parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control, con su correspondiente lista nacional de control, para aplicar lo dispuesto en todo el texto del TCA, incluidas las municiones.

³⁶ Artículo 3 Municiones

Cada Estado parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control para regular la exportación de municiones disparadas, lanzadas o propulsadas por las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, y aplicará lo dispuesto en los artículos 6 y 7 (antiguos 3 y 4 del texto de 26 de julio) antes de autorizar la exportación de tales municiones

En lo que atañe a las piezas y componentes, cabe decir que es una de las novedades, puesto que en el texto de 26 de julio de 2012, enviado a la Conferencia Final, solo aparece en su preámbulo una mención al Protocolo de 2001 contra la fabricación ilícita y el tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. El TCA dedica el artículo 4 a las piezas y componentes de todas las armas reguladas, no solamente a las armas pequeñas y ligeras y les concede el mismo régimen regulador que el que otorga a las municiones. Una lectura más cuidadosa del artículo 4 nos hace ver que las piezas y componentes afectadas por la norma son solo las que se destinen a la fabricación de armas convencionales pero quedan fuera las piezas, componentes y accesorios que están destinadas a sustituir material averiado o surtir los almacenes de repuestos.

La cuestión de la definición de “transferencia”

Teníamos una negativa experiencia acerca de los problemas derivados de una falta de interpretación uniforme del término “transferencia”, en el Convenio de Ottawa de 1997, sobre la prohibición de las minas antipersonal, y en el Convenio de Oslo de 2008, sobre la prohibición de las municiones en racimo, de ahí que la única definición que aparece en el Tratado sea la dedicada a las transferencias.

A los efectos del presente Tratado, las actividades de comercio internacional abarcarán la exportación, la importación, el tránsito, el transbordo y el corretaje, denominadas en lo sucesivo “transferencias”.

Me da la impresión de que, al menos en el primer intento, hemos perdido la oportunidad de tener una definición que comprendiera todas actividades comerciales, de intermediación y corretaje, así como toda clase de transacciones y servicios relacionados con las armas en paso de fronteras, cambios de titularidad o de control, que faciliten el movimiento internacional de armas convencionales de una jurisdicción a otra, de todo movimiento internacional físico o documental relacionado con las armas, los préstamos, arrendamientos, licencias de fabricación, las donaciones o las ayudas, la formación, el mantenimiento, el transporte, el almacenamiento y el apoyo técnico o logístico que implique el paso de fronteras y todas las transferencias internacionales, entendiéndose por tales las importaciones, las exportaciones, las reexportaciones, las reimportaciones, los transbordos, los tránsitos y las transferencias temporales.

La cuestión del terrorismo y los actores no estatales

En el preámbulo se subraya la necesidad de prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y de evitar su desvío al mercado ilegal o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas³⁷, pero elude la mención explícita de los actores no estatales, circunstancia que ha sido uno de los huesos duros de roer por un buen número de Estados, que tenían puestas sus esperanzas en que se prohibiera taxativamente cualquier transferencia de armas a grupos que incurrieran en actividades consideradas ilícitas y tipificadas como tales en la legislación nacional aplicable³⁸. Muchos Estados africanos (CEDEAO), árabes y americanos (GRULAC) postularon porque se estableciera en el TCA la prohibición de suministrar armas a los actores no estatales y

³⁷ Tiene correspondencia en el artículo 7.1. iii) Cometer o facilitar un acto que constituya una infracción en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo en los que sea parte el Estado exportador

³⁸ En mi opinión los Estados que bloquearon el TCA lo hicieron por razones no confesadas, pero apoyaron su postura en argumentos que sin duda son dignos de consideración, aunque tengo la seguridad de que si les hubieran hecho caso, habrían encontrado otra justificación a su veto. En el caso de Corea merece la pena reproducir su explicación de voto: “De hecho, iniciamos las negociaciones con la buena intención de abordar dos cuestiones: acordar una norma común para regular el comercio de armas convencionales y prevenir el desvío de armas a agentes no estatales. Hay muchas delegaciones que todavía plantean estas graves preocupaciones. Para ser sinceros, en el texto no se aborda ninguno de esos objetivos.

El término “agente no estatal” es crucial. Muchos países pidieron que se incluyera en el texto, ya que hay muchos países africanos y latinoamericanos que se enfrentan al problema del tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras. Los agentes no estatales, junto con la delincuencia organizada, son un aspecto constante y muy real del problema en esos países. Sin embargo, el término fundamental “agente no estatal” no quedó reflejado en el TCA.”

Declaración de Siria “Algunos de los países que apoyan firmemente el proyecto de TCA que tenemos ante nosotros participan plenamente en el suministro a los grupos terroristas de Siria de todo tipo de armas letales que se cobran la vida de miles de civiles y destruyen la infraestructura del país. Este hecho, por sí mismo, explica la objeción que han expresado esos Estados a que se incluyera un párrafo que prohíba el suministro de armas a agentes no estatales no autorizados. Eso es hipocresía política y una clara indicación de que el proyecto de TCA que nos ocupa es selectivo y, por lo tanto, no puede gozar de consenso”.

Declaración de Cuba. “Fue omitida la prohibición de transferencias internacionales de armas a individuos, grupos e instituciones que no están debidamente autorizados por las autoridades gubernamentales del Estado receptor, a pesar de que está demostrado que estos agentes no estatales están entre los principales responsables del desvío y el tráfico ilícito de armas y de los flagelos asociados. Esta omisión debilita profundamente el documento y atenta contra su eficacia y efectividad. Peor aún, al no prohibirlas, el TCA legitimaría, de hecho, transferencias sin el consentimiento del Gobierno del Estado receptor, lo que constituye una flagrante transgresión de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas en cuanto a la no interferencia en los asuntos internos, la independencia política y la integridad territorial de los Estados.”

Declaración de Sudán. “En el TCA no se incluyó ninguna referencia a la prohibición de importar armas a grupos y personas, lo que abre la puerta para armar a grupos amotinados, que actualmente desestabilizan la seguridad y la estabilidad de mi país. Esos grupos se niegan a renunciar a las armas, a escuchar la voz de la razón y a sentarse a la mesa de negociaciones. Debemos garantizar que estos grupos no tengan acceso a las armas con las que podrían socavar la estabilidad.”

Declaración de Venezuela. “Nuevamente, se privilegia el lucro sobre el sufrimiento humano y se legitima el intervencionismo en contra de lo previsto por la Carta de las Naciones Unidas”.

personalmente me sumo a esa postura, matizada en el sentido de que en un conflicto interno todas las partes implicadas tienen la obligación de proteger a la población civil³⁹, pero eso no es motivo de que se faciliten desde el exterior, de forma unilateral, armas a los grupos fuera de la ley, en violación de la Carta de San Francisco. A mi modo de ver, la exclusión de los actores no estatales es un paso atrás en el multilateralismo, y favorece que los Estados o las Organizaciones Regionales suministren armas, sin contar con la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Muchos países se encuentran incómodos ante lo que sería romper con una práctica habitual, pero insisto que la solución debería pasar por Naciones Unidas, y encuentro a faltar una cláusula de salvaguardia a favor de las competencias del Consejo de Seguridad para prevenir y reaccionar ante violaciones flagrantes de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Hay que salir al paso de quienes creen que los grupos armados no estatales no tienen la obligación de cumplir con el derecho internacional humanitario. Todas las partes en conflictos armados no internacionales, deben acatar el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, el derecho humanitario consuetudinario y, en su caso, el Protocolo adicional II de 1977, y si lo violan no podrían lógicamente acceder a ninguna transferencia de armas.

Naciones Unidas ha tratado el tema de los actores no estatales con una extrema prudencia, y para demostrarlo basta con leer el informe de Naciones Unidas de 2011 sobre la cuestión de las armas pequeñas y ligeras, cuando se refiere a estos actores no estatales, ya que después de afirmar que el derecho internacional humanitario es aplicable a los grupos armados, reduce la exigencia de su cumplimiento a la contingencia de unos diálogos con organizaciones humanitarias⁴⁰.

EL SISTEMA DE CONTROL DE LAS TRANSFERENCIAS

El TCA opta por crear un sistema de control, que se compone de cuatro niveles, de forma que las transferencias pasan un primer filtro de prohibiciones, y las que lo superan sufren una segunda depuración, consistente en evaluar el riesgo de que la exportación produzca efectos contrarios al tratado y si ese riesgo es manifiesto no se autoriza. El tercer nivel de control consiste en la adopción de medidas para mitigar el riesgo, y finalmente, el cuarto

³⁹ Así lo afirma entre otros Indonesia. "... no refleja la realidad de que, en el caso de que se produzcan conflictos internos, los Estados tienen el derecho y la responsabilidad de proteger a la población civil, así como de defender su unidad e integridad nacionales.

⁴⁰ véase S/2009/277. Documento de Naciones Unidas.

nivel de control se encarga de asegurar el buen fin de la transferencia, evitando el mal uso o el desvío.

Primer nivel de control: las prohibiciones

El artículo 6 establece tres tipos de prohibición:

Prohibición por violación de las obligaciones que le incumben en virtud de las medidas que haya adoptado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

A pesar de que algún Estado opinaba que las prohibiciones deberían haberse basado en la Carta de las Naciones Unidas y en sus principios, que son más amplios que los del Consejo de Seguridad, sin duda buscando mayor respaldo a sus tesis, a favor de la prohibición de transferencia de armas a los Estados agresores u ocupantes, lo cierto es que lo determinante, son las medidas que se adoptan en virtud del capítulo VII de la Carta⁴¹. Por lo demás el texto sufrió una modificación restringiendo la prohibición solo a las armas convencionales descritas en el TCA, para evitar una interpretación más amplia del embargo de otras armas.

La legislación penal de los Estados debería armonizarse para tipificar figuras delictivas que conculcaran las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de embargo de armas. En el tiempo que escribo estas líneas ha trascendido la noticia sobre la condena de un político argentino por haber vendido armas durante su gobierno a Panamá y Venezuela, que acabaron desviándose a Croacia y Ecuador, sobre los que pesaban embargos de armas de Naciones Unidas⁴².

Prohibición por violación de sus obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales en los que es parte, especialmente los relativos a la transferencia internacional o el tráfico ilícito de armas convencionales

⁴¹ Artículo 6.1. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, si la transferencia supone una violación de las obligaciones que le incumben en virtud de las medidas que haya adoptado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los embargos de armas.

⁴² Carlos Menem fue sentenciado por un tribunal de Buenos Aires a siete años de cárcel por contrabando de armas a Croacia y Ecuador durante su gobierno (1989-1999). Fue condenado por firmar tres decretos secretos por los que autorizó la venta de 6.500 toneladas de material bélico a Panamá y Venezuela, pero que terminaron en Ecuador y Croacia. Estos dos países recibieron entre 1991 y 1995 municiones, cañones y fusiles producidos por la estatal argentina Fabricaciones Militares, en un momento en que estaba en vigor una orden internacional de embargo de armamento.

Mientras que en la primera de las prohibiciones el Estado receptor de la transferencia sufre las consecuencias impuestas por el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, aquí la prohibición se deriva de obligaciones libremente contraídas⁴³. Está claro que el TCA no puede autorizar una transferencia que se oponga al conjunto del derecho convencional relativo a las transferencias internacionales o al comercio ilícito de armas, entre otras cosas porque su vocación es formar parte de ese sistema regulador.

El Tratado no prevé que un Estado pueda violar obligaciones derivadas del derecho internacional consuetudinario, lo que supone una carencia que podría ser subsanada en el futuro por la vía de enmiendas.

Prohibición por violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

Entre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no hay ningún antagonismo o incompatibilidad, ya que ambos son complementarios, se refuerzan mutuamente y los dos persiguen proteger la vida, la salud y la dignidad de las personas. La violación de ambos derechos también produce en el TCA los mismos efectos prohibitivos⁴⁴.

Una vez introducida la ya citada “regla de oro”, en los artículos 6 y 7, es cierto que el texto ha sido muy mejorado respecto de los precedentes en el uso de un lenguaje jurídico apropiado, al menos en lo que se refiere al derecho internacional humanitario, y en ese orden de ideas se han incorporado prácticamente todas las observaciones formuladas por el Comité Internacional de la Cruz Roja que advertía que el empleo no riguroso de los términos jurídicos puede tener graves consecuencias en su alcance protector, cuestión que no me cansaré de insistir que es una de las vulnerabilidades que cabe achacar al texto final. En efecto el CICR observó que en el documento de debate del Presidente del 3 de julio, se hacía referencia al derecho internacional humanitario de tres maneras diferentes: “infracciones graves”, “violaciones graves del derecho internacional humanitario”, y “crímenes de guerra”. Pues bien, “las infracciones graves”, especificadas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977, tienen un ámbito mucho menor que las otras dos

⁴³ Artículo 6.2. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, si la transferencia supone una violación de sus obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales en los que es parte, especialmente los relativos a la transferencia internacional o el tráfico ilícito de armas convencionales

⁴⁴ Artículo 6.3. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, **si en el momento de la autorización tiene conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse** para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

expresiones, porque solo se aplican a las violaciones o crímenes cometidos en los conflictos internacionales, mientras que las "violaciones graves del derecho internacional humanitario" y los "crímenes de guerra" abarcan los delitos definidos en el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aplicables, tanto en los conflictos armados internacionales como no internacionales. Si inadvertidamente usamos, en lugar de violaciones graves o crímenes de guerra, el término infracciones graves, lo que estamos haciendo es dejar sin la protección del TCA a las guerras civiles.⁴⁵

Otra desafortunada expresión que se ha sustituido es "con el propósito"⁴⁶ que requería la intención específica de que las armas transferidas fueran empleadas en uno de los crímenes mencionados en la norma. La expresión figura en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que establece la responsabilidad penal de una persona, y no era adecuado reproducir esa terminología penal en una prohibición de transferencia de armas, de la que son responsables los Estados y no los individuos. En su lugar, el TCA ha introducido el criterio del "conocimiento"⁴⁷ que además, como señala el CICR, sería compatible con el artículo 16 del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional que rige la responsabilidad del Estado en la ayuda o la asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito y representa el derecho internacional consuetudinario que rige para todos los Estados⁴⁸.

También se ha subsanado otro defecto importante, que estaba relacionado con la enumeración de crímenes de guerra, que era en su antigua redacción⁴⁹, significativamente menos amplia que las del Tratado y el derecho internacional consuetudinario. Al limitar su aplicación a los crímenes que figuran en los Convenios de Ginebra de 1949, la cláusula omitía una cantidad de crímenes de guerra que se cometen con armas convencionales durante las

⁴⁵ TCA sobre el Comercio de Armas: Declaración del CICR sobre los criterios aplicables a la transferencia de Armas, Conferencia Diplomática, 12 de julio de 2012

⁴⁶ Un Estado Parte no autorizará una transferencia de armas convencionales en el marco de este TCA para los propósitos de comisión de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra que constituyen graves infracciones de los Convenios de Ginebra de 1949, o serias violaciones del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949.

⁴⁷ Rusia manifestó sin embargo su recelo ante la utilización de este término: "De acuerdo con las garantías que hemos recibido del Presidente de la Conferencia y de los patrocinadores de esa versión del texto, el término "conocimiento" en inglés jurídico es un concepto mucho más amplio que "estar informado de", e indica una convicción plena de algo que se basa en todo un conjunto de datos disponibles. También se nos ha asegurado que solo el propio Estado exportador puede llegar a una conclusión sobre la existencia o ausencia de conocimiento. En el contexto del TCA sobre el comercio de armas, Rusia se basará en su propia interpretación del término "conocimiento". Además, en el texto en ruso del TCA, la redacción tendrá que traducirse como "posee conocimiento fiable".

⁴⁸ Declaración del CICR en la Conferencia Diplomática Final para el TCA sobre el Comercio de Armas del 21 de marzo de 2013. Op.Cit.

⁴⁹ Ver nota 42

hostilidades, como los ataques contra la población civil, objetivos civiles o trabajadores humanitarios. Para que la cláusula evite efectivamente la transferencia de armas que podrían emplearse en ese tipo de actos, era fundamental que la enumeración de crímenes de guerra fuera más completa, y efectivamente ha sido introducida la frase: “ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.”

Segundo nivel de control: las evaluaciones

El segundo nivel de control se ejerce con carácter previo a la autorización de la exportación. Si el primer control de prohibiciones afectaba a todas las transferencias, aquí solo se evalúan las exportaciones, lo cual me parece otra muestra más de su incoherencia terminológica. La evaluación, como indica el primer párrafo del artículo 7, debe realizarse de manera objetiva y no discriminatoria⁵⁰, no puede hacerse al margen del organismo nacional de control y debe tener en cuenta la información proporcionada por el Estado importador⁵¹. En vez de utilizar la expresión “Estado importador”, hubiera sido necesario sustituirla por “Estado receptor”, para que cubriera todas las transferencias que tienen lugar en el territorio de tal Estado. El artículo 7 proporciona los siguientes parámetros de evaluación, sobre si las armas convencionales y los elementos podrían:

- Contribuir a la paz y la seguridad o menoscabarlas;
- Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional humanitario;

⁵⁰ Artículo 7. Exportación y evaluación de las exportaciones

1. Si la exportación no está prohibida en virtud del artículo 6, cada Estado parte exportador, antes de autorizar la exportación bajo su jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, o de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, y de conformidad con su sistema nacional de control, evaluará, de manera objetiva y no discriminatoria y teniendo en cuenta los factores pertinentes, incluida la información proporcionada por el Estado importador de conformidad con el artículo 8, párrafo 1, si las armas convencionales o los elementos podrían:

a) Contribuir a la paz y la seguridad o menoscabarlas;

b) Utilizarse para: i) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional humanitario; ii) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos; iii) Cometer o facilitar un acto que constituya una infracción en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo en los que sea parte el Estado exportador (en lugar de “el Estado de transferencia”); o iv) Cometer o facilitar un acto que constituya una infracción en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos a la delincuencia organizada transnacional en los que sea parte el Estado exportador.

⁵¹ Artículo 8 Importación

1. Cada Estado parte importador tomará medidas para suministrar, de conformidad con sus leyes nacionales, información apropiada y pertinente al Estado parte exportador que así lo solicite a fin de ayudarlo a realizar su evaluación nacional de exportación con arreglo al artículo 7. Tales medidas podrán incluir el suministro de documentación sobre los usos o usuarios finales.

- Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos⁵²;
- Cometer o facilitar un acto que constituya una infracción en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo en los que sea parte el Estado exportador⁵³;
- Cometer o facilitar un acto que constituya una infracción en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos a la delincuencia organizada transnacional en los que sea parte el Estado exportador⁵⁴.

El texto adolece de falta de precisión en los citados parámetros, lo que permite dejar un amplio margen a los Estados exportadores a la hora de determinar cuáles son los indicadores y criterios que va a aplicar, con el peligro que supone de que se obtenga la autorización de una transferencia, simplemente cambiando de país exportador, y de eso tenemos precedentes en la Unión Europea. Hubiera contribuido mejor a sustentar sus fines crear una comisión internacional independiente, dependiente de Naciones Unidas que asistiera a los Estados y velara porque los criterios nacionales tuvieran una base común y fueran aplicados en coherencia con el espíritu y fin del Tratado⁵⁵.

Evaluar el riesgo de que se pueda producir una violación, es más complicado que evaluar la probabilidad de que se respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y, en todo caso, la evaluación debería efectuarse desde los dos enfoques, mediante la elaboración de una serie consensuada internacionalmente de indicadores y cuestionarios. El CICR propuso precisamente esta doble evaluación sugiriendo que todas las

⁵² Egipto cree que faltan elementos importantes para evaluar los derechos humanos: "... otro elemento importante ausente en el texto son los criterios por los que un exportador minaría la aplicación del TCA. Consideramos que las resoluciones de las Naciones Unidas constituyen un parámetro claro para el respeto de los derechos humanos. La falta de cooperación con el Consejo de Derechos Humanos debería constituir una grave violación que entrañara la prohibición".

⁵³ En la redacción antigua "el Estado de transferencia"

⁵⁴ El párrafo es nuevo

⁵⁵ Rusia valoró positivamente la eliminación, dentro del artículo 7, "de algunos criterios altamente subjetivos, que hubieran podido ser utilizados como arma de indebida presión política e injerencia en los asuntos internos de los Estados".

Ha desaparecido un párrafo final del antiguo artículo que preveía adoptar medidas conjuntas con otros Estados involucrados para evitar desvíos, corrupciones y afectar negativamente al desarrollo. "Cada Estado Parte, al considerar una propuesta de exportación de armas convencionales en el ámbito del presente TCA, considerará la posibilidad de adoptar todas las medidas posibles, incluyendo acciones conjuntas con otros Estados involucrados en la transferencia, para evitar que las armas:

- a. Se desvíen hacia el mercado ilícito o para uso final no autorizado;
- b. Se utilicen para cometer o facilitar la violencia de género o violencia contra niños;
- c. Se utilicen para la delincuencia organizada transnacional;
- d. Lleguen a ser objeto de prácticas de corrupción, o
- e. Afecten negativamente el desarrollo del Estado importador. "

normas nacionales e internacionales relativas a las transferencias de armas incluyeran la obligación de evaluar si el receptor respetará el derecho internacional humanitario, y si existe un riesgo sustancial de que las armas se vayan a utilizar para cometer violaciones graves de este derecho.⁵⁶ Por otra parte, el CICR ha elaborado una “Guía Práctica” con un conjunto de indicadores para ayudar a los Estados a evaluar el riesgo de que se cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario⁵⁷

Protección reforzada de las mujeres y los niños

Siguiendo la pauta del derecho internacional humanitario, el TCA dispensa una protección especial a las mujeres y los niños, que se benefician también de la protección general que se otorga a la población civil. Mediante un párrafo añadido a última hora al artículo 7, se dispone que en la evaluación previa a la autorización de exportar armas, se deberá tener en cuenta el riesgo de que se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género⁵⁸ o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños. Esta cláusula que satisfacía las demandas de una campaña organizada por la Liga Internacional de Mujeres pro Paz y Libertad (LIMPAL), la [Red de Mujeres de la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas](#) (IANSA) y Amnistía Internacional, para que se vinculara la violencia de género con el comercio internacional de armas, es muy razonable, si se considera la extrema vulnerabilidad que sufren las mujeres y los niños frente a cualquier forma de violencia armada.

A pesar de no estar protegida como una categoría de personas especialmente vulnerables, la cultura de violencia también se ceba en la juventud, que encuentra en las armas pequeñas y

⁵⁶ Declaración del CICR sobre los criterios de DIH que deben incorporarse en el TCA sobre el comercio de armas. 01-03-2011 Accesible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/arms-trade-treaty-criteria-statement-2011-03-01.htm>

⁵⁷ Decisiones relativas a la Transferencia de armas. Aplicación de criterios basados en el derecho internacional humanitario. Guía práctica. CICR 2007. Accesible en http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0916.pdf

⁵⁸ El TCA habla de “actos de violencia por motivo de género”, en lugar de utilizar la expresión más común de “violencia de género” sobre la que no hay una definición universalmente admitida. La Organización de Naciones Unidas en la IV Conferencia Mundial de 1995 reconoció ya que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además la define ampliamente como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Existe ya incluso una definición técnica del síndrome de la mujer maltratada que consiste en «las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral».

ligeras su expresión más terrible. Las armas pequeñas son usadas en la gran mayoría de los casos por y contra varones jóvenes, ya sea en tiempos de paz o de conflicto armado. El fenómeno tiene sus raíces en la desigualdad sociocultural y estructural entre las distintas capas sociales y se agudiza en las sociedades que tienen un alto porcentaje de personas jóvenes y con una alta tasa de desempleo juvenil. Pero también es cierto que la juventud va a ser una de las categorías más beneficiadas si el TCA resulta efectivo.

Tercer nivel de control: la mitigación del riesgo

La evaluación no es definitiva, puesto que antes de tomar una decisión para autorizar o denegar una exportación, se debe tomar en consideración si podrían adoptarse ciertas medidas más que para mitigar los riesgos, como dice el TCA, para mitigar la probabilidad de que la exportación termine produciendo efectos negativos en la protección de la población civil. La previsión y la toma de medidas mitigadoras del riesgo de equivocarse en la autorización de una exportación, puede ser útil y conveniente, en cuanto favorezca un clima de responsabilidad compartida entre los exportadores e importadores. El artículo 7.2 prevé la posibilidad, no la exigencia, de adoptar medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador. Pueden incluir garantías bilaterales y aclaraciones, la capacitación y formación de las fuerzas armadas y policiales, la cooperación y asistencia en la organización del sistema nacional de control, el intercambio de información, etc. Una mejora sustancial introducida finalmente es la que obliga a examinar los resultados de las medidas de mitigación, con anterioridad a la concesión de la autorización de la exportación, y no a posteriori, de manera que se podrían utilizar las medidas de mitigación como excusa y subterfugio para justificar una transferencia que no debió ser autorizada.

Por otra parte, es ocioso decir que estas disposiciones nunca pueden servir de pretexto para rebajar el nivel de exigencia de los Estados respecto a la obligación existente en los Convenios de Ginebra de "respetar" y "hacer respetar" el derecho internacional humanitario.

Cuarto nivel de control: Prevención del desvío

Consecuente con lo dispuesto en el artículo 1, sobre objeto y fin del Tratado, el artículo 11, fundamentalmente nuevo⁵⁹, trata de las medidas para prevenir y evitar que el comercio

⁵⁹ En el texto de 26 de julio, las normas sobre desvío estaban dispersas y lo que se ha hecho es refundirlas en un único artículo. Al menos esa era la intención, pero las prisas en la redacción de última hora dieron al traste con el objetivo de lograr un texto mínimamente coherente y estructurado, y en el caso de los desvíos

lícito se torne en ilícito, que ocurre cuando las armas se derivan a los circuitos del tráfico ilegal, cambian de uso legal o de destinatario autorizado. Es una verdadera pena que se haya sido tan cicatero vetando la regulación del desvío a las municiones y a las piezas y componentes, de forma que solo afectan las disposiciones antidesvío a las armas convencionales relacionadas en el artículo 2.1.

Prevención del desvío

Este cuarto nivel de control⁶⁰, en su aspecto preventivo, se solapa con el segundo y el tercer nivel, en cuanto que el sistema nacional de control evalúa antes de que se produzca la transferencia el riesgo de que se desvíe y examina la posibilidad de establecer medidas de mitigación anti desvío tales como examinar a las partes que participan en la exportación, exigir documentación adicional, certificados o garantías, no autorizar la exportación o imponer otras medidas adecuadas.

Detección del desvío

Si un Estado detecta el desvío debe tomar medidas de conformidad con su legislación nacional y con el derecho internacional, tales como alertar a los Estados partes potencialmente afectados, examinar los envíos desviados y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento. La información compartida y la cooperación entre los Estados resultan imprescindibles. Tal información puede incluir datos sobre rastreo de armas decomisadas, actividades ilícitas y corruptas, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes ilícitas de suministro, métodos de ocultación, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

Como puede observarse, las medidas correctivas para evitar el desvío ya producido, dependen más de la voluntad política de los Estados que de la exigencia normativa del Tratado. Sería de más utilidad, que la reacción de los Estados frente a los desvíos detectados, fuera la de tomar medidas eficaces para que el flujo de armas desviado se cortara radicalmente y no volviera a rebrotar. Estoy de acuerdo con Brasil, cuando señaló en su explicación de voto, que la exigencia de certificados de uso/usuario final para todas las transferencias de armas convencionales, hubiera hecho más sólido el Tratado.

prácticamente se vuelve a repetir lo dicho en el art. 11.3 en el art. 13.2, y vuelve a hablarse de intercambio de información en el art. 15.4

⁶⁰ Es un auténtico lío cambiar el chip de “transferencias” a “exportaciones”, ya sabemos que no son lo mismo, en cada artículo que analizamos. En las prohibiciones del artículo 6 se habla de transferencias, en las evaluaciones del artículo 7 se habla de exportaciones y en las evaluaciones anti desvío del artículo 11 se vuelven a las transferencias. Al galimatías contribuyen las municiones y las piezas y componentes que en unos artículos se contemplan y en otros no

EL SISTEMA DE EFICACIA

La eficacia del TCA se mide por la valoración de los mecanismos operativos previstos para su aplicación y mejora, su grado de cumplimiento y el nivel de exigencia dictado a los gobernantes por la opinión pública. El instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento del Tratado es la asunción por los Estados de la obligación que tienen de respetarlo y de hacerlo compatible con su legislación. Ese compromiso les conducirá a organizar sus sistemas nacionales de aplicación, eficaces y transparentes, a cooperar, dar y recibir asistencia, a resolver con los demás Estados sus controversias y, a actuar conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas. Cuentan para ello con un texto que ofrece un marco de referencia para que cada Estado construya su sistema con cimientos comunes, pero que no les limita en modo alguno que adopten medidas adicionales a las previstas en el TCA⁶¹. Como reiteraron los partidarios del Tratado sobre el Comercio de Armas durante las negociaciones, “ahora tenemos un piso, pero no un techo”. Para aplicar mejor el Tratado, cada Estado puede hacer más de lo que se prescribe en el Tratado. En ese sentido, la cooperación y la asistencia internacionales son fundamentales⁶².

Cierro el chequeo del tratado con un análisis de sus mecanismos operativos, que son los que le harán caminar y mejorar a lo largo de su andadura, no exenta de dificultades, pero muy ilusionante. El tratado nace con muchas debilidades, pero a veces en la debilidad está la fuerza, y los gobiernos y las instituciones van a contar con el esfuerzo de la sociedad civil y con el apoyo de millones de seres humanos que están sufriendo las consecuencias de un comercio de armas descontrolado y tienen puesta su esperanza en que sea eficaz.

Mecanismos de implementación

Desde mi punto de vista el mecanismo más depurado que se ha creado para aplicar un tratado de armas es la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) que voy a utilizar como modelo de comparación. La OPAQ recibe de los Estados información y realiza actividades de verificación. Consta de tres órganos: la Conferencia de Estados Parte, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Técnica, y además cuenta con varios órganos consultivos especializados, como el Comité Consultivo Científico-Técnico.

⁶¹ No estamos de acuerdo con la prevención manifestada por Irán recogida en el acta de adopción del Tratado. A/67/PV.71, porque es manifiestamente sesgada. Dice Irán: “Si bien en el texto se hace hincapié en que nada debe impedir que los Estados adopten medidas adicionales a las previstas en el TCA, no se requiere que dichas medidas sean coherentes con los objetivos, los propósitos y los principios del TCA. Eso puede considerarse que es dar carta blanca a todos los países exportadores, ya que pueden adoptar cualquier medida o norma para exportar armas, aunque no sea compatible con las disposiciones del TCA y sus objetivos y propósito generales”.

⁶² Palabras pronunciadas por el representante japonés Sr. Nishida, recogidas en el acta de adopción del tratado. A/67/PV.71

La Conferencia de Estados Parte

Pues bien, en el TCA no existe un órgano similar a la OPAC, la deseada “Unidad de Apoyo a la Implementación”, y solo cuenta con una secretaria provisional, pero está previsto que antes de un año después de que entre en vigor el TCA, se convoque la Conferencia de Estados Parte, que es la encargada de poner en marcha todo el tinglado organizativo. El problema es que tiene que empezar por aprobar su propio reglamento por consenso, y aunque hemos visto que el consenso de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas fue inviable, no será a buen seguro ponerse de acuerdo a los poco más de 50 Estados que formarán parte de la Conferencia. Así pues en la cúspide del organigrama de implementación estará la “Conferencia de Estados Parte” con funciones establecidas en el artículo 17, y una “Secretaría” que en el marco de una estructura reducida desempeñara los cometidos señalados en el artículo 17⁶³, y solo faltará, de momento, un Consejo Consultivo⁶⁴.

Los sistemas nacionales de control

En el nivel nacional, de acuerdo con lo señalado en el artículo 5, cada Estado designará a una “Autoridad Nacional de Control”⁶⁵, establecerá y mantendrá un “sistema nacional de control”, con su correspondiente “lista nacional de control” que, de conformidad con sus leyes nacionales, facilitará a la “Secretaría”, la cual a su vez la pondrá a disposición de los demás Estados partes. El organigrama se completa con la creación de uno o más “puntos de contacto nacionales” para intercambiar información sobre cuestiones relacionadas con la aplicación Tratado y lo notificará a la Secretaría que se establece en el artículo 18 y mantendrá actualizada dicha información⁶⁶.

⁶³ Esa estructura reducida es un criterio de obligado cumplimiento al venir taxativamente establecido en el texto del tratado.

⁶⁴ El Consejo Ejecutivo que me sirve como modelo, es el órgano de gobierno de la OPAQ, responsable ante la Conferencia de Estados Parte. Consta de 41 miembros, elegidos por un período de dos años, que representan a cinco grupos regionales (Asia, África, Europa del Este, América Latina y el Caribe, y Europa occidental y otros Estados). El Consejo Ejecutivo mantiene relaciones permanentes de cooperación con las Autoridades Nacionales de los Estados Parte.

⁶⁵ El precedente es La Autoridad Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas (ANPAQ) que se constituyó mediante el Real Decreto 663/1997, de 12 de mayo, que reguló su composición y funciones. Es un órgano colegiado de la Administración General de Estado adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La ANPAQ está compuesta por un Presidente (el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), dos Vicepresidentes (el Secretario General de Industria del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Subsecretario de Defensa) y cinco Vocales (los Subsecretarios de los Ministerios de Economía y Hacienda, Interior, Ciencia e Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y Sanidad y Política Social). En sus reuniones se toman las decisiones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que España tiene en relación con la Convención y mantener un eficaz enlace con la OPAQ. La ANPAQ coordina las actividades de todos los órganos implicados en la aplicación de la Convención.

⁶⁶ En España la normativa existente es la Ley 53/2007 de 28 de Diciembre sobre control del comercio exterior de material de defensa y doble uso y su reglamento RD 2061/2008 de 12 de Diciembre de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías doble uso. En el artículo 8 de la

Mecanismos de cooperación y asistencia

La cooperación y la asistencia mutua son fundamentales para hacer eficaz el Tratado y están reguladas en los artículos 15 y 16 del Tratado. Así como la cooperación está muy relacionada con el intercambio de información y esta relativizada en el Tratado por la prevalencia de los intereses nacionales, la asistencia está francamente bien desarrollada y encauzada no solamente en los límites de la asistencia entre Estados, sino a través de, entre otros, las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, regionales, subregionales o nacionales, organizaciones no gubernamentales o a través de acuerdos bilaterales.

La Cooperación entre los Estados

Para crear el marco necesario para la cooperación internacional, se debe fomentar la confianza entre los Estados signatarios del TCA. En ese sentido, hay que celebrar que se hayan incluido elementos que no formaban parte del proyecto original y que fueron decisivos para lograr el consenso de numerosas delegaciones. Sin embargo, todas las enmiendas que se introdujeron en la redacción final del artículo 15, que regula la cooperación entre los Estados fueron encaminadas a descafeinar cualquier atisbo de obligatoriedad. Después de advertir que la cooperación tendrá que ser compatible con los intereses nacionales de seguridad y con la legislación nacional, todos los párrafos empiezan por el eufemismo “se alienta”, que es una expresión políticamente correcta pero de escaso valor jurídico.

La Asistencia internacional.

Los Estados podrán recabar asistencia para aplicar con eficacia el Tratado, en particular asistencia jurídica o legislativa, asistencia para el desarrollo de la capacidad institucional y asistencia técnica, material o financiera. Tal asistencia podrá incluir la gestión de las existencias, programas de desarme, desmovilización y reintegración, legislación modelo y prácticas eficaces de aplicación. La asistencia podrá ser solicitada, ofrecida o prestada por los Estados, y otras instituciones tales como, las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, regionales, subregionales o nacionales, y las ONG.

La tutela de Naciones Unidas

Si las Naciones Unidas quieren seguir desempeñando un papel fundamental en la prestación de asistencia a los países que deseen establecer o mejorar sus respectivos sistemas de

Ley refiere cuando se denegaran las solicitudes apartados a),c) y d) “... cuando existan indicios racionales... en acciones que perturben la paz...”

control de armas, tiene que desplegar los mayores esfuerzos para tutelar la aplicación del Tratado e impulsar ulteriores avances en foros como la Conferencia de Desarme, que lamentablemente no ha logrado ningún progreso significativo desde hace más de un decenio. No obstante el camino seguido por Naciones Unidas en el proceso “Programa de Acción contra la Proliferación y el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras” PoA, me ha parecido muy prometedor y puede servir de referencia para desarrollar una asistencia tutelada por Naciones Unidas. Estas han creado un mecanismo de coordinación de armas pequeñas CASA, que es capaz de enmarcar todos los aspectos de las armas pequeñas, contemplando el desarrollo, la delincuencia, el terrorismo, los derechos humanos, el género, la juventud, la salud y también los puntos de vista humanitarios. Las iniciativas de colaboración que ofrece CASA incluyen el desarrollo de normas de control de armas pequeñas, búsqueda de datos, misiones, proyectos de creación de capacidad, talleres y asistencia técnica para apoyar a los Estados Miembros en la aplicación del Programa de Acción, el Instrumento Internacional de Rastreo de Armas de Fuego y el Protocolo de las Naciones Unidas. Desde la red CASA se han implementado, en colaboración con socios en todo el mundo, unos mecanismos de ayuda a los gobiernos que deben implementar el PoA, facilitándoles una guía clara, práctica y completa de estándares internacionales sobre todos los aspectos relativos al control de armas pequeñas (ISACS)⁶⁷.

Mecanismos de garantía, de resolución de controversias, de transparencia y rendición de cuentas

Encuentro a faltar mecanismos de garantía explícitos que incidan en la necesidad de poner al día el entramado jurídico y administrativo del Estado que no se vea en condiciones de aplicar el Tratado. Entre otras acciones que se exijan responsabilidades penales y administrativas, previa tipificación de las infracciones, que se adopten medidas que permitan la supervisión de su cumplimiento, y que aseguren la transparencia.

No existe un mecanismo operativo para resolver las controversias, en cuanto a la interpretación y a la aplicación del TCA, de forma que garantizara a los Estados importadores que el TCA no se aplicaría de manera politizada o subjetiva. El Artículo 19 del Tratado se limita a reproducir la doctrina de Naciones Unidas para resolver pacíficamente las controversias, mediante negociaciones, mediación, conciliación, arreglo judicial, arbitraje, o por otros medios pacíficos.

⁶⁷ Es recomendable visitar las páginas:

UNODA (armas pequeñas) en <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/>

CASA en <http://www.un-casa-isacs.org/>

ISACS en <http://www.poa-iss.org/CASA/CASA.aspx>

En cuanto a los mecanismos de transparencia⁶⁸, son para mí, los más importantes en orden a asegurar la eficacia del Tratado, porque los que tienen la intención de incumplirlo o soslayarlo, están aliados con la oscuridad de sus manejos. La forma de combatir un comercio ilícito opaco es dotar de la máxima transparencia a todas las transferencias de armas. La publicidad de las listas de control, el intercambio de información, la emisión de informes periódicos normalizados, y la rendición de cuentas, contribuirá sin duda hacer más sólido el Tratado⁶⁹.

Mecanismo de financiación

El artículo 16.3 dice que los Estados establecerán un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para ayudar a aplicar el Tratado a los Estados que soliciten y necesiten asistencia internacional. El nivel de obligatoriedad es mínimo aderezado con la repetida frase “se alienta a cada Estado parte” a que aporte recursos al fondo fiduciario. La cooperación y la asistencia no son viables sin una financiación adecuada. El TCA no define ninguna fórmula que garantice la financiación a través, por ejemplo, de las cuotas de los principales productores y exportadores de armas, gracias a la cual se habría podido ayudar a los países en desarrollo a cumplir con sus obligaciones, y se limita a diferir una solución parcial al momento en que esté constituida la Conferencia de los Estados Partes, que deberá aprobará

⁶⁸ El Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas, publicado cada año por el Small Arms Survey desde 2004, utiliza una serie de directivas normalizadas con el fin de analizar la transparencia de los exportadores de armas pequeñas. La edición 2012 del Barómetro de Transparencia evalúa las prácticas de elaboración de informes en 52 países, e identifica a Suiza, el Reino Unido y Rumania como los tres países más transparentes en la materia. Los países con menor grado de transparencia son Irán, Corea del Norte y los Emiratos Árabes Unidos, con una puntuación igual a cero.

⁶⁹ Puede ser ilustrativo exponer un abanico de opiniones sobre esta cuestión.

Grupo de Estados Árabes. “El sistema objetivo de presentación de informes del TCA, que se caracteriza por la selectividad, carece de un mecanismo claro que exija a los Estados exportadores que presenten suficiente información para rechazar la exportación o transferencia de armas. Por otra parte, se eliminaron todas las referencias a la necesidad de la presentación de informes de manera voluntaria por las partes en el TCA”.

Egipto considera que “todos los países deberían rendir igualmente cuentas con respecto a los parámetros comunes. Sin definiciones acordadas o criterios claros basados en resoluciones internacionales, la aplicación del TCA corre el riesgo de ser subjetiva. Dependería en gran medida de las consideraciones políticas nacionales de los Estados exportadores”.

Pakistán. “Aunque en el texto se prevén algunas responsabilidades para los exportadores, no se proporciona un mecanismo claro para la rendición de cuentas de esos exportadores, que podrían desacatar o no cumplir sus nuevas responsabilidades, en particular las relativas a los criterios establecidos. Esa falta de previsión podría reforzar la percepción de que el TCA está injustamente sesgado a favor de los exportadores”.

Japón. “A lo largo de las negociaciones, el Japón atribuyó especial importancia al aumento de la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas a través de un mecanismo de presentación de informes. El Japón también considera que el TCA contribuirá a fomentar la confianza entre los Estados. Al compartir las listas nacionales de control, por ejemplo, habrá previsibilidad y transparencia en las transferencias de armas”.

su reglamentación financiera y la de los órganos subsidiarios que establezca, así como las disposiciones financieras que regirán el funcionamiento de la Secretaría⁷⁰.

Mecanismo para mejorar el texto del Tratado

Prácticamente todas las deficiencias que hemos valorado tienen remedio por la vía del compromiso de los Estados y de la aplicación de sus normas con buena fe. Además, en el artículo 20, párrafo 3, titulado “Enmiendas”, se ofrece a los Estados partes la posibilidad de mejorar gradualmente el TCA al hacer hincapié en cuestiones importantes que no se solucionaron en el marco de las negociaciones. Como apuntó la delegación de Malasia, es posible que el texto del TCA sobre el Comercio de Armas no atienda todas las inquietudes de todos los Estados, pero este irá evolucionando a medida que se vayan concretando nociones e interpretaciones comunes, a medida que avance su aplicación y a medida que se desarrolle la Conferencia de las Partes⁷¹.

CONCLUSIONES

Como puede deducirse fácilmente de mi evaluación queda mucho camino por recorrer para evitar que ese edificio tan aparentemente sólido se desmorone por quienes tratarán de incumplirlo o soslayarlo, apoyándose en sus debilidades e imperfecciones. Corresponde a la comunidad internacional en su conjunto y en particular a los gobiernos liderados por Naciones Unidas, la ingente e ilusionante tarea de ponerlo en marcha, corrigiendo sus ambigüedades, sus contradicciones y sus problemas estructurales y financieros, el déficit de normas comunes que resulten claras y eficaces, la tendencia a ceder a los intereses comerciales en detrimento de sus fines para paliar el sufrimiento humano y el peligro de adoptar decisiones unilaterales en los casos en los que este gravemente comprometida la población civil. España tiene ya mucho camino recorrido en la buena dirección y su esfuerzo por adaptarse al TCA, centrado esencialmente en la organización de un sistema de control nacional, puede servir de guía y referencia a muchas naciones hermanas que tratan de librarse de esa plaga⁷².

⁷⁰ Artículo 17 del TCA

⁷¹ Xavier Alcalde, investigador del Instituto Catalán Internacional por la Paz, en twitter, valoraba el tratado de esta forma: La veritat és que a dia d'avui no es pot saber amb exactitud quin impacte tindrà en el terreny. Serà la pràctica que anirà conformant la interpretació dels diferents punts del text, i a les conferències dels estats part s'aniran perfilant les qüestions que han quedat més ambigües. Ara bé, es tracta sobretot d'un impacte en les consciències. A partir d'ara, el comerç d'armes ha quedat, d'alguna manera, estigmatitzat. Els estats han de donar moltes més explicacions que abans per les seves transferències d'armament. I aquest tractat ens permet demanar-les.

⁷² España en el momento de la firma del TCA, declaró al amparo del artículo 23, que aplicaría provisionalmente

Puedo concluir reafirmando el carácter histórico del Tratado sobre Comercio de Armas, que trasciende del ámbito de un simple acuerdo mercantil, para convertirse en un texto protector de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en un contexto de desarme, y en un escenario de amenaza global donde era necesaria una respuesta jurídica global.

*José Luis Domenech Omedas**

Jefe de la Unidad de Difusión y Enseñanza del CEDIH de la Cruz Roja Española

i

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

los artículos 6 y 7, que se refieren a las prohibiciones y evaluaciones, hasta el momento en que entre en vigor.