



## El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca?

Javier Alcalde \*

**Tema:** Ha sido aprobada en el primer comité de Naciones Unidas una resolución que significa el primer paso para un futuro tratado sobre el comercio de armas.

**Resumen:** Si hace unos meses el futuro de una reglamentación global que establezca controles efectivos a las transferencias de armamentos parecía casi utópico, en las últimas semanas han tenido lugar dos acontecimientos que pueden haber aumentado sus posibilidades de éxito. En primer lugar, el jueves 26 de octubre fue aprobada en el primer comité de las Naciones Unidas (el que trata las cuestiones de desarme y seguridad internacional) una resolución que, en síntesis, crea un grupo de expertos gubernamentales que estudiará el futuro desarrollo de un tratado internacional vinculante sobre transferencias de armas convencionales. Por otro lado, la victoria demócrata en las recientes elecciones legislativas estadounidenses abre nuevos enfoques en la Administración Bush, propensa hasta ahora a proteger los derechos de los propietarios de armas y que se verá obligada a dialogar con unas cámaras en manos de los demócratas, lo cual podría traducirse en concesiones significativas en política exterior y en un acercamiento a las Naciones Unidas. En cualquier caso, las perspectivas para regular el comercio de armamentos parecen bastante más abiertas ahora que hace solo unas semanas.

### Análisis:

#### *Un tratado necesario*

¿Por qué debería haber un tratado internacional que regule el comercio de armamentos? Como explican los Gobiernos del Reino Unido, Finlandia, Argentina, Australia, Costa Rica, Japón y Kenia en su propuesta, son demasiadas las lagunas, ambigüedades y contradicciones existentes en las leyes nacionales y en los acuerdos regionales sobre transferencias de armas, lo cual hace que estos últimos sean insuficientes para controlar de una forma eficaz las ventas irresponsables. En segundo lugar, afirman los partidarios del tratado, existe una fuerte motivación moral y humanitaria a favor de regular eficazmente la difusión de las armas, en tanto que factor que alimenta problemas fundamentales para la comunidad internacional, como combatir las amenazas del terrorismo internacional, promover el desarrollo en África o estabilizar Oriente Próximo. Así, la resolución aprobada argumenta que la falta de estándares internacionales en el comercio de armas convencionales es un factor que aumenta las consecuencias negativas de los conflictos, los desplazamientos de personas, el crimen y el terrorismo. La proliferación incontrolada de armas prolonga las guerras y agrava sus costes en términos de vidas humanas, así como los costes de oportunidad en términos de un potencial progreso de los países "en vías de desarrollo". La situación actual en Irak sería

---

\* Investigador en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) de Madrid y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (IUE)

un ejemplo de la intensificación de un conflicto con actos de resistencia y terrorismo llevados a cabo por una población civil demasiado armada.

#### *Argumentos contrarios*

Se ha afirmado que un tratado tendría consecuencias socio-económicas negativas para los mercados laborales debido a la pérdida de puestos de trabajo y a la reducción de los beneficios por parte de la industria de defensa. Sin embargo, argumentan sus partidarios, un acuerdo global vinculante protegería al comercio legal porque crearía una situación homogénea que impediría a los países exportadores que compiten en el mercado enviar ilegalmente armas a las zonas de conflicto, anulando la razón frecuentemente esgrimida por los exportadores irresponsables que sostienen que “si no vendo yo, otro lo hará”.

No obstante, a este proceso que parece que toma alas tras la votación en el primer comité le ha costado bastante arrancar, desde que a mediados de la década de los 90 un grupo de premios Nobel de la Paz lanzase la idea. En la era del terrorismo internacional y en aras de favorecer la seguridad de la comunidad internacional, algunos dentro del movimiento pro-control de las armas pensaron que las nuevas prioridades de los gobiernos podrían significar un mayor apoyo a la regulación del comercio de armamento. Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, algunos países han rebajado aún más los controles sobre las exportaciones de armas para poder proveer a las fuerzas de los “países amigos” (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en nombre de la “guerra al terrorismo”.

De hecho, el tratado es visto por parte de algunos Estados como una amenaza a la seguridad nacional, a su capacidad de autodefensa. Y es precisamente la capacidad de autodefensa a nivel individual uno de los argumentos esgrimidos con más éxito por influyentes grupos como la Asociación Nacional del Rifle (*National Rifle Association*, NRA), en relación a la segunda enmienda de la Constitución de EEUU, que es interpretada como garantía del derecho a la posesión de armas por los civiles tanto en contextos de autoprotección individual (para proteger la propia vida o la propiedad) como colectiva (basándose en la reivindicación clásica del derecho a la resistencia frente a la tiranía). Un éxito reflejado, de algún modo, en la ausencia de resultados concretos en acontecimientos internacionales como la Conferencia de Revisión de Armas Ligeras y Pequeñas (*RevCon*) que tuvo lugar en Nueva York el verano pasado.<sup>1</sup>

#### *¿En qué consistiría un tratado internacional?*

En este punto conviene realizar algunas precisiones, pues se trata de un tema complejo que genera frecuentes confusiones. En primer lugar, un tratado sobre armas convencionales incluiría no solo armas ligeras y pequeñas como pistolas o fusiles, sino también armas pesadas como tanques, cañones y aviones. Así pues, no debe confundirse esta iniciativa con los esfuerzos por controlar la proliferación incontrolada de armas ligeras. Se trata de dos procesos hasta cierto punto relacionados, pero distintos. Por un lado, tenemos el Programa de Acción de la ONU sobre armas ligeras y pequeñas adoptado en 2001, que es básicamente una declaración a nivel político, careciendo por tanto de un fundamento jurídico y que cubre solamente las armas pequeñas. El Tratado sobre comercio de armas (TCA) es una propuesta de un grupo de premios Nobel de la Paz, liderados por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y asumida desde octubre de 2003 por la campaña internacional “Armas Bajo Control”, en la que participan Oxfam, Amnistía Internacional y la Red Internacional de ONG contra la proliferación de armas pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), la cual llevará en algún momento a la adopción de un tratado internacional con valor jurídico y que cubrirá no solo las armas ligeras, sino todas las armas convencionales. Los dos procesos son distintos, pero con

---

<sup>1</sup> Véase Javier Alcalde, “Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la conferencia de revisión de la ONU”, ARI 82/2006, Real Instituto Elcano, 18/VII/2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1014.asp>.

una conexión clara, ya que en el proceso del Programa de Acción se intenta introducir cláusulas y artículos que hablen de controles eficaces sobre transferencias de armas ligeras como un paso más de cara a la consecución del TCA.

La idea es que la firma y la implementación de un tratado podrían servir como efecto disuasorio para aquellos implicados en el tráfico ilegal y en el uso impropio de las armas, de modo que las violaciones del tratado preverían una sanción, lo que ayudaría a promover el respeto y la aplicación del TCA. Finalmente, un tratado reduciría la necesidad de numerosos otros acuerdos y facilitaría la coordinación y la aplicación de estándares comunes por parte de países diversos.

*¿De cuánto apoyo cuenta la iniciativa a nivel gubernamental?*

Teniendo en cuenta la votación de la resolución vemos que 139 países votaron a favor, 24 se abstuvieron y 28 no participaron. EEUU fue el único país que se opuso abiertamente a la propuesta presentada por un grupo de países plural, cuanto menos geográficamente. En primer lugar, en este grupo de cabeza hallamos al Reino Unido, país clave en la creación de IANSA por su apoyo financiero (lo que condicionó hasta cierto punto sus objetivos y desarrollo en los primeros años de la coalición) y que ha ejercido hasta ahora una suerte de liderazgo, aunque sin llegar a asumir el papel que jugó Canadá en la prohibición de las minas antipersona o más recientemente Noruega en el caso de las bombas de racimo. Kenia ha sido un referente regional en distintas negociaciones internacionales de desarme y particularmente tanto en las minas antipersona como en las armas ligeras. Finlandia, presidente de turno de la UE, ha tenido un papel más activo en este caso que en otros (fue el único de la UE de los 15 que se negó a firmar el tratado de Ottawa). Costa Rica, pequeño Estado centroamericano sin ejército y con un premio Nobel de la Paz como primer ministro, apadrinó la idea desde el inicio. Por último, Australia, Argentina y Japón aseguran una representación plural que parece haber dado sus frutos. Solo se ha echado de menos la inclusión en este grupo de países de Oriente Próximo, los cuales carecen de una sociedad civil organizada que presione a sus gobernantes en estos temas y se han situado así en el grupo de los abstencionistas. En este sentido, el periódico en inglés *Arab News* comenzaba el 28 de octubre su editorial señalando que “sólo un cínico diría que el tratado de la ONU para regular el comercio internacional de armas es una absurdidad”, sin mencionar la posición de sus gobiernos al respecto, muchos de los cuales habían formado parte de las alianzas *ad hoc* que bloquearon la *RevCon* del pasado verano.

Entre los países favorables cabe destacar, además de los países más afectados por conflictos armados, la presencia del Reino Unido, Francia y Alemania, tres de los seis máximos productores mundiales, así como de importantes exportadores como Brasil, Ucrania y Bulgaria. Sin embargo, otros importantes productores de armas como China, Rusia, la India y Pakistán se abstuvieron en la votación.

El hecho de que EEUU se haya quedado solo en su voto negativo parece no preocupar a los estadounidenses, conscientes de la importancia de la regla de la unanimidad en el contexto de Naciones Unidas. Así, pese a mantener una posición tan minoritaria como la reflejada en la votación, ello les confiere un papel fundamental, que conocen muy bien: “El único modo para que funcione un tratado global de armamento es que todos los países se pongan de acuerdo en una norma”, en palabras de Richard Grenell, portavoz de la misión de EEUU en las Naciones Unidas.<sup>2</sup> La realidad es que EEUU es el mayor proveedor de armas del mundo. En un reciente informe elaborado por el independiente

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos en *Der Spiegel* (<http://www.spiegel.de/international/0,1518,445129,00.html>) y *The Guardian* (<http://www.guardian.co.uk/armstrade/story/0,,1933807,00.html>) el 28/X/2006, que recogen estas declaraciones.

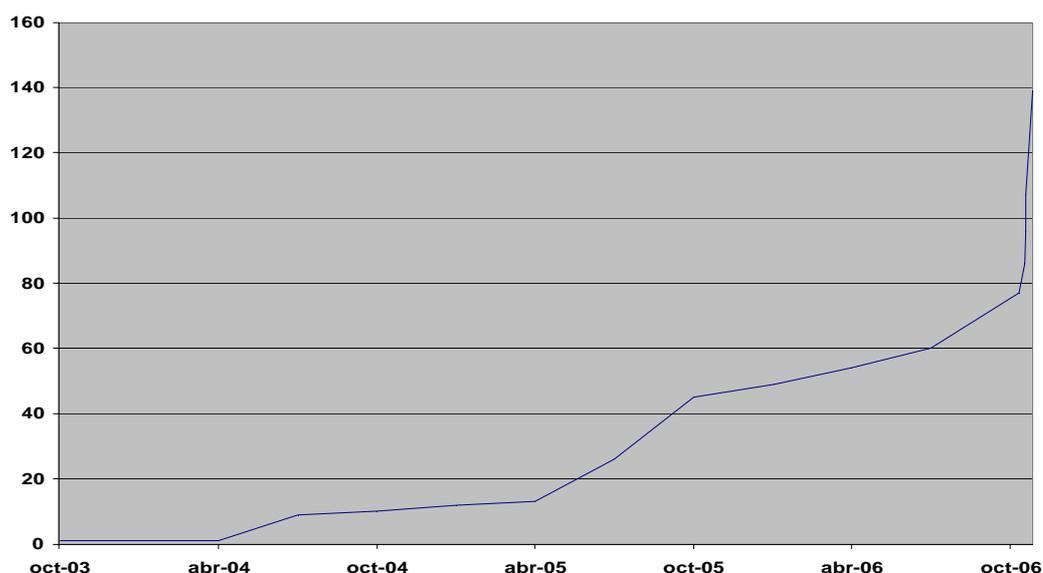
Congressional Research Service, EEUU sigue siendo el principal exportador mundial de armas, con un total de 8.100 millones de dólares a países en vías de desarrollo en 2005, el 45,8% del total, y a mucha distancia del segundo y tercero de la lista (Rusia y el Reino Unido, con el 15% y el 13% respectivamente).<sup>3</sup>

#### *El papel de España y las ONG*

La posición de España es clara en este tema. El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció su compromiso de apoyar el TCA mediante una declaración pública el pasado 14 de julio de 2005, unos meses antes de que lo hiciese el Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, y pese a que los discursos de los representantes españoles han ido siempre en la línea de respaldo a la iniciativa, hasta ahora España no ha sabido asumir un liderazgo real que supere la posición oficial de la Unión Europea. En cualquier caso, es de señalar la buena sintonía existente entre las organizaciones de la sociedad civil española y los representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, quienes, participando de la tendencia dominante en Europa Occidental y en otros países, participan de forma conjunta en la conformación de la delegación y en la elaboración del discurso de toma de posición en las negociaciones.

Por otro lado, el papel de las ONG ha sido en este caso más destacado y eficaz que en otras campañas en el ámbito de la seguridad y el desarme. En este sentido, hay que destacar que solo dos meses atrás, Prasad Kariyawasam, el presidente de la reciente conferencia de revisión del programa de acción sobre armas pequeñas y ligeras, se mostraba bastante pesimista a este respecto,<sup>4</sup> en parte debido al fracaso de dicha Conferencia.<sup>5</sup> Con iniciativas como visitar las sedes de los 192 gobiernos en 192 minutos, los activistas consiguieron doblar el número de países favorables a la resolución, desde los 60 que había a mediados de año hasta los 139 finales, en una maratón de esfuerzos de *lobbying* que ha puesto el colofón a la campaña "Armas Bajo Control" (*Control Arms*) iniciada en octubre de 2003 y que en julio de 2004 contaba solamente con el apoyo de 10 países: Costa Rica, Malí, Camboya, Finlandia, Islandia, Kenia, Eslovenia, Brasil, Holanda y Macedonia (véase el Gráfico 1).

**Gráfico 1. Número de países favorables al TCA (octubre 2003-octubre 2006)**



<sup>3</sup> [http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2006/11/13/Global\\_arms\\_deliveries\\_in\\_2005](http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2006/11/13/Global_arms_deliveries_in_2005)

<sup>4</sup> [http://www.armscontrol.org/interviews/20060727\\_kariyawasam.asp](http://www.armscontrol.org/interviews/20060727_kariyawasam.asp)

<sup>5</sup> Véase Javier Alcalde, *op. cit.*

### *Cambio de rumbo en EEUU*

Un segundo acontecimiento ha tenido lugar recientemente, alterando sustancialmente las perspectivas de creación del TCA a medio plazo: las elecciones en EEUU. Desde el punto de vista del control de armamentos, la contienda se presentaba en cierta medida – y como viene siendo habitual en los últimos años– como una elección entre candidatos a favor y en contra de una legislación más rígida de la posesión y transferencias de armas, entre la *Brady Campaign*, nombre que recibe la red de activistas que trata de endurecer la regulación de las transferencias y la posesión de armas, y grupos como la *National Rifle Association*, conocida mundialmente por su defensa de los derechos de los propietarios de armas que, argumentan, radican en la segunda enmienda de la constitución americana. Ambos difieren en sus valoraciones de los resultados. Por un lado, el Centro Brady para la prevención de la violencia con armas de fuego afirma en su página *web* que los candidatos favorables a un mayor control han vencido en un 95% de los comicios en los que participaban, incluyendo las cinco elecciones a gobernador y los cuatro escaños del Congreso en los que el oponente era oficialmente apoyado por la NRA.

Por otro, los cálculos del *lobby* de las armas son cualitativa y cuantitativamente distintos. Así, la *Gun Owners of America* (GOA), por ejemplo, subraya que entre los elegidos al Congreso hay ocho republicanos que simpatizan plenamente con la NRA (y que reciben la máxima calificación, “A”, en razón de su defensa de los derechos de los propietarios de armas), cuatro de los cuales suponen una “mejora” respecto a los parlamentarios republicanos que sustituyen. La GOA señala también que al menos cinco de los congresistas republicanos derrotados no eran fuertes defensores de la segunda enmienda constitucional y que dos de los senadores republicanos abogaban claramente por un mayor control. Por último, al menos dos de los senadores demócratas elegidos habrían declarado públicamente su apoyo a la NRA. En cualquier caso, es innegable que los partidarios de un mayor control se verán favorecidos por la mayoría demócrata en las dos cámaras, contando con influyentes aliados; baste señalar en la Cámara de Representantes a Nancy Pelosi, su portavoz, o John Conyers, líder del Comité Judicial, encargado de supervisar la administración de justicia y las entidades que velan por el cumplimiento de las leyes federales estadounidenses; en el Senado, desde el líder Harry Reid a insignes miembros del Comité Judicial como Pat Leahy, Ted Kennedy, Joe Biden, Herb Koh, Dianne Feinstein, Russ Feingold, Charles Schumer y Dick Durbin, todos ellos conocidos por su apoyo a una mayor regulación de la posesión y las transferencias de armas. Sin embargo, no hay que descartar ninguna posibilidad en cuanto a la futura legislación se refiere, pues simpatizantes del NRA mantienen todavía importantes puestos en la Administración norteamericana, como John Dingell, que se halla al frente del influyente Comité de comercio y energía.

### **Conclusión**

#### *Es (más) posible un tratado a medio plazo*

A modo de conclusión debe señalarse que el panorama internacional se ha modificado significativamente desde el verano pasado, de modo que un tratado global sobre transferencias de armamentos parece una opción realista en un horizonte a medio plazo (es decir, cinco años). Para ello, los Estados deberán ser fieles al compromiso adoptado en la resolución aprobada en el contexto de la ONU. El papel de los EEUU y sus renovadas cámaras legislativas, todavía como única superpotencia en las relaciones internacionales, será sin duda fundamental en la evolución de este proceso y su enfoque desde un ámbito multilateral. Y ello puede tener una influencia decisiva en un aumento de la legitimidad y del papel que la ONU puede todavía jugar en negociaciones internacionales, particularmente en el campo de la seguridad y el desarme.

Así, a pesar de que grandes Estados como EEUU, China y Rusia podrían no apoyar un tratado sobre el comercio de armas, lo cual dificultaría sin duda su adopción, el proceso de aprobación de un tratado podría servir para alimentar el debate sobre este tema en la opinión pública y en la posición de los gobiernos. En cualquier caso, las reglas del juego que se adopten para desarrollar el proceso serán fundamentales; en concreto, si se pretende adoptar una iniciativa por consenso en el marco de las Naciones Unidas (como en el proceso de las armas ligeras) o si se busca un procedimiento más rápido y eficaz (como en el caso de las minas antipersona o en las bombas de racimo), aún a riesgo de deteriorar aún más la imagen y la legitimidad de la ONU, para tratar asuntos de desarme y seguridad internacional. Así que habrá que estar bien atentos al informe que elabore el grupo de expertos gubernamentales sobre el futuro desarrollo del TCA.

*Javier Alcalde*

*Investigador en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) de Madrid y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (IUE)*