

Tratado sobre el Comercio de Armas: ¿un avance en el control de las armas pequeñas?

El 2 de abril de 2013, la Asamblea General de la ONU aprobó el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)¹, un instrumento internacional cuyo propósito es reglamentar la transferencia de armas convencionales, incluyendo las armas pequeñas y ligeras. El TCA es una contribución sustancial al arsenal existente de iniciativas regionales e internacionales que abordan problemas relacionados con la transferencia irresponsable de armas y la proliferación de armas pequeñas.

La inclusión en un TCA de las armas pequeñas y ligeras, así como de sus municiones, resultó ser una prioridad para muchos Estados durante las negociaciones. En momentos en que la comunidad internacional celebra la adopción del TCA, surge una interrogante fundamental: ¿qué significa el TCA para el control de las armas pequeñas?

Esta Nota de Investigación explora la relación entre el TCA y otros instrumentos internacionales de este ámbito, evaluando sinergias e incoherencias. También analiza la pertinencia y el impacto potencial del TCA sobre los compromisos preexistentes y las normas emergentes en materia de control de armas pequeñas y, específicamente, respecto a las transferencias internacionales.

¿Cuál es el panorama actual?

A nivel internacional, tanto el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (Protocolo sobre armas de fuego), como el Programa de Acción de la

ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PdA) y el Instrumento Internacional para permitir a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y armas ligeras ilícitas (ITI) han contribuido al desarrollo de un marco normativo sobre el control de las armas pequeñas (véase Tabla 1). La contribución realizada por estos tres instrumentos es incluso resaltada en el preámbulo del TCA (AGNU, 2013, preámbulo). También los acuerdos regionales suplementan los compromisos en este ámbito.

¿En qué se superponen el TCA y los instrumentos existentes?

El TCA y otros instrumentos existentes se superponen de varias maneras: el TCA abarca algunos de los mismos tipos de armas y algunos de los mismos tipos de transacciones y actividades. Asimismo, hay coincidencias en cuanto a las actividades de implementación.

Alcance: las armas

Mientras que el PdA y el ITI solo cubren las armas pequeñas y ligeras, y el Protocolo sobre armas de fuego solo abarca las armas de fuego, sus *piezas y componentes y municiones*, el TCA cubre toda la gama de armas convencionales, así como también las municiones, piezas y componentes (AGNU, 2013, Arts. 2(1)(h), 3, 4). De este modo, el TCA llena uno de los vacíos del PdA, el cual no abarca las municiones explícitamente.

Tabla 1. Síntesis de los instrumentos internacionales que abarcan a las armas pequeñas

Instrumento internacional	Fecha de adopción	Estado legal		Alcance		
		Vinculante	No vinculante	Armas pequeñas y ligeras	Municiones	Piezas y componentes
Protocolo sobre armas de fuego	8 de junio, 2001	✓		✓*	✓	✓
PdA	20 de julio, 2001		✓	✓	**	**
ITI	8 de diciembre, 2005		✓	✓		
TCA	2 de abril, 2013	✓		✓	✓***	✓***

Notas:

* El Protocolo sobre armas de fuego aplica a todas las armas pequeñas, pero solo a un número reducido de armas ligeras. En concreto, a aquellas que usan municiones con cartucho y pueden ser movidas o transportadas por una sola persona (McDonald, 2005, p. 126).

** El PdA no contiene una definición de 'armas pequeñas y ligeras', creando incertidumbre respecto a si las disposiciones que no están claramente limitadas a las armas, especialmente aquellas relativas al mercado, son también aplicables a las municiones, piezas y componentes (AGNU, 2001a, párr. II. 7). El caso de las municiones ha sido fuente de controversia política, con algunos Estados sosteniendo que el PdA se aplica a las municiones y otros afirmando lo contrario.

*** Solo ciertas disposiciones del TCA son aplicables a las municiones, piezas y componentes.

Alcance: las transacciones

Si bien el PdA y el Protocolo sobre armas de fuego sólo abarcan ciertos tipos de armamento, sí introducen una amplia variedad de actividades y medidas de control. En contraste, el TCA cubre una gama más amplia de armas convencionales, pero solamente hace referencia a un aspecto relevante del sistema de control: las transferencias internacionales (incluyendo la exportación, la importación, el tránsito o los transbordos, y la intermediación). Es de destacar que el Protocolo sobre armas de fuego no aplica a aquellas transacciones entre Estados o transferencias estatales en las cuales la aplicación del Protocolo pudiera comprometer los intereses en materia de seguridad nacional (AGNU, 2001b, art. 4.2). El TCA, por su parte, no contiene excepciones de este tipo, aplicándose a todas las transferencias definidas en el tratado y llenando así uno de los vacíos del Protocolo sobre armas de fuego (AGNU, 2013, art. 2.2).

Implementación

Además de las coincidencias en cuanto al ámbito de aplicación, los instrumentos contienen compromisos similares o complementarios. Algunos de los compromisos que figuran en el TCA son estrechamente similares a otros compromisos existentes y ligados a las transferencias internacionales (véase la Tabla 2). Por ejemplo, tanto el Protocolo sobre armas de fuego como el PdA y el TCA contemplan disposiciones que regulan la exportación, importación, el tránsito o transbordo, y la intermediación de armas, así como también el compromiso de llevar registros de las transferencias de armas.

En ciertas instancias, las provisiones del TCA contribuyen a fijar parámetros y a desarrollar compromisos que carecían de especificidad. Por ejemplo, el PdA requiere que los Estados evalúen las autorizaciones de exportación en conformidad con sus responsabilidades en virtud del derecho internacional pertinente, pero no especifica qué consideraciones deben aplicarse, más allá del riesgo de desviación de armas hacia el comercio ilegal (AGNU, 2001a, párr. II.11). El TCA identifica algunas de estas responsabilidades y proporciona una lista de criterios que deben tener en cuenta los Estados Partes al evaluar las autorizaciones de exportación (AGNU, 2013, art. 7.1). En ocasiones, el TCA va más allá que los instrumen-

tos existentes. Por ejemplo, incluyendo prohibiciones específicas para la transferencia de armas pequeñas, municiones, y piezas y componentes, en circunstancias determinadas (art. 6).

Sin embargo, aunque varias disposiciones del TCA complementan e incluso amplían los compromisos ya existentes, otras son inconsistentes o incluso diluyen compromisos establecidos, así como normas emergentes en la materia. Por ejemplo, las disposiciones del TCA sobre importación y tránsito abundan en expresiones condicionales, según las cuales se solicita a los Estados tomar medidas para regular las importaciones solo “de ser necesario” (AGNU, 2013, art. 8.2) y de tomar medidas para regular el tránsito “cuando sea necesario y viable” (art. 9). Formulaciones de esta naturaleza no están presentes en el Protocolo sobre armas de fuego, el cual también es legalmente vinculante.

Asimismo, de acuerdo con el TCA, cada Estado Parte debe tomar medidas para regular la intermediación “conforme a su legislación nacional” (AGNU, 2013, art. 10), lo que implica que los Estados no necesitan hacer mayores esfuerzos que los que ya están realizando en conformidad con sus normativas nacionales. En efecto, mientras que el TCA sólo sugiere que tales medidas *pueden* incluir el registro o las autorizaciones de intermediación, bajo el PdA los controles de intermediación *deben* incorporar medidas como el registro, la licencia o la autorización de transacciones de intermediación, *así como también* sanciones adecuadas para la intermediación ilegal (AGNU, 2001a, párr. II.14). El lenguaje y la formulación de las disposiciones del TCA, relativas a la intermediación, recuerdan a aquellas del Protocolo sobre armas de fuego (AGNU, 2001b, art. 15). En todo caso, ahora los Estados cuentan con, al menos², tres puntos de referencia para regular a los intermediarios, con ligeras diferencias entre sí.

Un ejemplo final de las inconsistencias que existen entre los instrumentos, se da en relación con el mantenimiento de registros. El ITI exige que los Estados lleven un registro de todas las armas pequeñas que existen dentro de su territorio “indefinidamente” (en la medida de lo posible), pero que mantengan los registros de las importaciones y exportaciones durante, al menos, 20 años, como mínimo (AGNU, 2005, párr. 12). El TCA, en cambio, exige a los Estados llevar registros de las autorizaciones

de exportación o de las exportaciones reales, pero sólo los *insta* a llevar un registro de las armas pequeñas importadas a su territorio³ o que circulen por el mismo. Asimismo, bajo el TCA, los registros deben conservarse sólo por un mínimo de diez años (AGNU, 2013, art. 12), en consonancia con el Protocolo sobre armas de fuego (AGNU, 2001b, art. 7).

¿Qué consecuencias tendrá el TCA para el control de las armas pequeñas?

El TCA ha aportado numerosos elementos que se encontraban ausentes en el marco de controles que rige la transferencia internacional de armas pequeñas, como son la prohibición expresa de ciertos tipos de transferencias y el establecimiento de criterios específicos que han de aplicarse al otorgamiento de licencias de exportación. El TCA fortalece ciertos compromisos del ámbito nacional, como la necesidad de establecer mecanismos de control que rijan la autorización de exportaciones y las convierta en obligaciones *legalmente* vinculantes. Ello debería contribuir a una mejora ostensible de la adhesión de los Estados a sus compromisos, así como a la implementación de los mismos⁴. En consecuencia, en lo que se refiere a la reglamentación de las *exportaciones*, el TCA representa un avance considerable para el control de las transferencias de armas pequeñas.

No obstante, en relación a otras transacciones, como la importación, el tránsito y la intermediación de armas pequeñas, el TCA se vio afectado por los compromisos políticos requeridos para alcanzar un acuerdo, por lo que ciertas disposiciones terminaron siendo más débiles que otras acordadas hace más de diez años. Lo que es peor, el TCA ha hecho retroceder a la comunidad internacional respecto a ciertas normas, como las que hacen referencia al período de conservación de los registros, un elemento crucial para el rastreo de armas pequeñas ilícitas.

No es posible prever con claridad las consecuencias prácticas de lo anterior. Todos los Estados miembros de la ONU se han comprometido a mantener los compromisos del PdA, incluyendo aquellos relacionados con las transferencias internacionales. Al momento de redactar esta Nota, 98 Estados habían adherido al Protocolo sobre armas de fuego. Aun queda por verse cómo los

Tabla 2. Panorama de los compromisos en materia de transferencias internacionales de armas pequeñas*

Tema	Protocolo sobre armas de fuego	PAU	TCA
Exportación	<ul style="list-style-type: none"> Cada Estado Parte debe establecer o mantener un sistema efectivo de licencias o autorización de exportaciones (art. 10.1). No hay disposiciones en el Protocolo sobre armas de fuego que prohíban expresamente la exportación de armas de fuego en circunstancias específicas. No contiene disposiciones que exijan expresamente a los Estados Partes llevar a cabo una evaluación de riesgos en el marco del otorgamiento de una licencia de exportación. Comprobar: (a) el otorgamiento de licencias o autorizaciones de importación por parte de los Estados importadores; y (b) la notificación, por escrito, de que los Estados de tránsito no se oponen a dicho tránsito (art. 10.2). La documentación debe comprender: lugar y fecha de emisión, fecha de expiración, país exportador, país importador, destinatario final, descripción y cantidad de artículos, y países de tránsito (si se aplica) (art. 10.3). Asegurar (en la medida de lo posible) que la autenticidad de los documentos puede ser comprobada o validada (art. 10.5). 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer LRPAs** adecuadas para ejercer un control efectivo sobre las exportaciones (párr. 11.2, 11.12). Establecer un sistema efectivo de licencias o autorización de exportaciones (párr. 11.1). Ninguna disposición prohíbe expresamente la exportación de armas pequeñas en circunstancias específicas. Sin embargo, los Estados miembros de la ONU se han comprometido a tomar medidas (incluso legales y administrativas) contra aquellas actividades que violen los embargos de armas (párr. 11.15). Evaluar las demandas de exportación en estricto acuerdo con las normativas y procedimientos nacionales que sean compatibles con la legislación internacional y tomen en cuenta el riesgo del desvío de armas (párr. 11.11). Asegurar el uso de certificados auténticos del usuario final y de medidas jurídicas y coercitivas efectivas (párr. 11.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer y mantener un sistema nacional de control, que incluya una lista de control nacional (art. 5.2). Establecer y mantener sistemas de control nacionales que regulen la exportación de municiones (art. 3) y de piezas y componentes (art. 4). Los Estados no deben autorizar transferencias que: violen las obligaciones del Consejo de Seguridad de la ONU y la Carta de la ONU (en especial los embargos de armas) (art. 6.1); violen las obligaciones de acuerdos internacionales, de los que son parte (art. 6.2); sean usadas en la perpetración de genocidios, crímenes contra la humanidad, infracciones graves de las Convenciones de Ginebra, ataques contra civiles u otros crímenes de guerra (art. 6.3). Evaluar las posibilidades de que las armas: contribuyan con o atenten contra la paz y la seguridad; sean usadas para violar el derecho humanitario internacional; las normas internacionales de derechos humanos; las convenciones internacionales, o los protocolos sobre terrorismo o crimen organizado transnacional (art. 7.1). Negar la autorización de exportación en caso de riesgo preponderante de que ocurra alguno de los hechos arriba mencionados (art. 7.3). Asegurar que todas las autorizaciones de exportación sean pormenorizadas y emitidas antes de la exportación (art. 7.5). El Estado importador debe asegurar que la información relevante, como la documentación sobre el uso y usuario finales, sea suministrada -de acuerdo con su legislación nacional- si el Estado Parte exportador así lo requiere (art. 8.1). Poner a disposición de los Estados Partes importadores, de tránsito y de transbordo, toda la información relativa a la autorización (art. 7.6).
Importación	<ul style="list-style-type: none"> Cada Estado Parte deberá establecer o mantener un sistema efectivo de licencias o de autorización de importación (art. 10.1). En caso de solicitud, el Estado Parte importador debe informar al Estado Parte exportador sobre la recepción del envío despachado (art. 10.4). 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer LRPAs adecuadas para ejercer un control efectivo sobre las importaciones (párr. 11.2). Establecer un sistema efectivo de licencias o de autorización de importaciones (párr. 11.11). Además de estipular la necesidad de una licencia o autorización de importaciones, no se contemplan otras disposiciones en el PAU que insistan expresamente a los Estados a suministrar documentación o a intercambiar información en materia de importación de armas pequeñas. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuando sea necesario, el Estado importador deberá tomar medidas para regular las importaciones que se realizan dentro de su jurisdicción, por ejemplo mediante sistemas de importación (art. 8.2). El Estado importador debe asegurar que la información relevante, como la documentación sobre el uso y usuario finales, sea suministrada, de acuerdo con su legislación nacional, si el Estado Parte exportador así lo requiere (art. 8.1). El Estado importador puede solicitar al Estado exportador información relativa a la autorización de exportación (art. 8.3).
Tránsito y transbordo	<ul style="list-style-type: none"> Establecer o mantener mecanismos eficaces para el tránsito internacional (art. 10.1). La información contenida en la licencia de importación debe proporcionarse por adelantado a los Estados de tránsito (art. 10.3). No contiene disposiciones específicas en materia de retransferencia o re-exportación de artículos, pero se presume que las disposiciones sobre exportación se aplican a la re-exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer LRPAs adecuadas para ejercer un control efectivo del tránsito (párr. 11.2 y 12). Establecer medidas en materia de tránsito internacional (párr. 11.11). Asegurar el uso de certificados auténticos del usuario final y de medidas jurídicas y coercitivas efectivas (párr. 11.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Tomar las medidas adecuadas para regular, de ser necesario y factible, el tránsito o transbordo a través del territorio nacional (art. 9). No figuran referencias específicas al uso final u a otra documentación relativa a la regulación del tránsito de armas.
Retransferencia	<ul style="list-style-type: none"> No contiene disposiciones específicas en materia de retransferencia o re-exportación de artículos, pero se presume que las disposiciones sobre exportación se aplican a la re-exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer LRPAs adecuadas para ejercer un control efectivo de las retransferencias (párr. 11.12). Notificar a los Estados exportadores originales antes de retransferir armas (párr. 11.13). 	<ul style="list-style-type: none"> No contiene disposiciones específicas en materia de retransferencias o re-exportaciones de armas, pero se presume que las disposiciones sobre exportación de dichos artículos se aplican a la re-exportación de los mismos.
Intermediación	<ul style="list-style-type: none"> Considerar la regulación de intermediarios mediante un sistema que comprenda: registro; licencia o autorización para la intermediación; y/o divulgación de los intermediarios en documentación (art. 15). 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar legislación y procedimientos administrativos que comprendan la intermediación y que incluyan: registros; licencias o autorizaciones para la intermediación en las transacciones, y sanciones apropiadas contra la intermediación ilícita (párr. 11.14). 	<ul style="list-style-type: none"> Cada Estado Parte debe tomar medidas acordes a su legislación nacional, con el fin de regular las intermediaciones que ocurren dentro de su jurisdicción, como pueden ser el registro o la autorización de intermediarios (art. 10).

■ Las disposiciones se aplican a las armas pequeñas y ligeras, sus municiones, piezas y componentes. ■ Las disposiciones se aplican solamente a las armas, pero no a las municiones, piezas y componentes.

Notas: * El ITI no ha sido incluido en la Tabla 2, debido a que no contempla disposiciones en materia de transferencias internacionales (excepto mantener registros de transferencias). ** LRPCA: leyes, regulaciones y procedimientos administrativos (en inglés, LRPCA).

Estados que firmen y ratifiquen el TCA implementarán algunas de sus recomendaciones –que no obligaciones–, teniendo en cuenta que pueden tener compromisos más firmes bajo el PdA, el ITI y el Protocolo sobre armas de fuego. Pero dado que el TCA será jurídicamente vinculante –una vez entrado en vigor– y que su acuerdo es posterior al PdA, al ITI y al Protocolo sobre armas de fuego, es posible que la superposición de disposiciones lleve a los Estados a percibirlo como prioritario frente a estos instrumentos. En aquellos casos en los cuales las disposiciones del TCA sean *más débiles* que las equivalentes de los demás instrumentos, las discrepancias podrían terminar erosionando los compromisos ya existentes o su relevancia, provocando la reducción de los estándares emergentes en el control de armas pequeñas.

Conclusión

En muchos casos, el TCA complementa y reafirma los instrumentos internacionales existentes en materia de armas pequeñas. Sin embargo, no puede ni debe ser percibido como un sustituto integral de estos instrumentos. El control de las transferencias internacionales no es sino uno sólo de los aspectos contemplados en el Protocolo sobre armas de fuego y en el PdA, dentro de una gran variedad de medidas para el control de armas. Además, para muchos Estados miembros de la ONU –incluyendo aquellos que lucharon para que el TCA fuese aplicable a las armas pequeñas y ligeras– los problemas relacionados con las armas pequeñas están más vinculados con el manejo y control de las armas dentro de sus propios territorios, que con un control inadecuado de las transferencias internacionales. Si los Estados consideran erróneamente al TCA como un reemplazo de los instrumentos existentes o como un instrumento que, en cierta medida, vuelve a los otros redundantes, su voluntad de cumplir con los compromisos de los instrumentos anteriores se verá mermada, con el riesgo de que acaben concentrando sus esfuerzos únicamente en la implementación del TCA. Los Estados deben prestar atención a no ignorar o descuidar sus prioridades nacionales –como puede ser la lucha contra la fuga de arsenales o la mejora de las prácticas de marcado y registro– en aras del cumplimiento del TCA. ■

Notas

- 1 Mientras se escribía esta Nota de Investigación, el TCA se abrió para su firma el 3 de junio de 2013 y debía entrar en vigencia cuando fuese ratificado por 50 Estados.
- 2 Los Estados también pueden haber asumido compromisos en materia de intermediaciones bajo instrumentos de carácter regional.
- 3 Si bien sólo se *insta* a los Estados a llevar un registro de las importaciones, se les *exige* la presentación de informes anuales sobre las importaciones autorizadas o reales (AGNU, 2013, art. 13.3). Resulta difícil imaginar cómo los Estados podrán presentar dichos informes sin contar con un sistema de registro.
- 4 Ello, si bien los Estados Partes del Protocolo sobre armas de fuego ya tienen la obligación legal de regular la exportación de armas pequeñas.

Referencias

- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 2001a. Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (“PdA”). A/CONF.192/15 del 20 de julio. Julio. <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>
- . 2001b. Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (“Protocolo sobre armas de fuego”). A/RES/55/255 del 8 de junio. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publicaciones/TOC%20Convención/TOCbook-e.pdf>
- . 2005. Instrumento Internacional para permitir a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y armas ligeras ilícitas (ITI). A/60/88 del 27 de julio (anexo). <<http://www.poa-iss.org/InternacionalTracing/InternacionalTracing.aspx>>
- . 2013. Tratado sobre el Comercio de Armas (“TCA”). A/RES/67/234B del 2 de abril de 2013. <http://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch_XXVI_o8.pdf#page=21>
- McDonald, Glenn. 2005. “Locking onto Target: Light Weapons Control Measures” [En la mira: medidas de control de las armas ligeras]. In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2005: Weapons at War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 123-41.
- Parker, Sarah y Marcus Wilson. 2012. *A Diplomat's Guide to the UN Small Arms Process*. Ginebra: Small Arms Survey. <<http://www.smallarmssurvey.org/publicaciones/by-type/handbooks/a-diplomats-guide-to-the-un-small-arms-process.html>>

Para mayor información sobre las medidas internacionales, por favor visite www.smallarmssurvey.org/?internacional.html.

Acerca del Small Arms Survey

El Small Arms Survey (SAS) es un centro mundial de excelencia, cuya misión es generar conocimientos imparciales, de base empírica y pertinentes para la elaboración de políticas sobre todos los aspectos relacionados con las armas pequeñas y la violencia armada. Es la principal fuente internacional de conocimiento, información y análisis en materia de armas pequeñas y violencia armada, y sirve de recurso a gobiernos, responsables de la formulación de políticas, investigadores y sociedad civil. Su sede se encuentra en Ginebra, Suiza, en el Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

El SAS cuenta con personal internacional, especializado en estudios de seguridad, ciencia política, derecho, economía, estudios de desarrollo, sociología y criminología, colaborando además con una red de investigadores, instituciones asociadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos en más de 50 países.

Para mayor información, visitar www.smallarmssurvey.org

Primera publicación en inglés:

junio de 2013

Publicación en español:

mayo de 2015

Créditos

Autora: Sarah Parker

Traducción: Loreto Solís Germani

Corrección de traducción:

Diego Sanjurjo García

Diseño y diagramación:

Rick Jones (rick@studioexile.com)

Contacto

Small Arms Survey

Maison de la Paix

Chemin Eugène Rigot, 2E

CP 136, 1211 Ginebra, Suiza

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

Con el apoyo de la foro parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras

