



*Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso**

TRATADO INTERNACIONAL SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

El Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2013, es el primer instrumento de carácter jurídicamente vinculante en el ámbito del control del comercio internacional de las armas convencionales. Con su aprobación y posterior entrada en vigor finalizará un largo proceso que se inició en el año 1995. España ha estado comprometida de manera clara con esta iniciativa, defendiendo en todo momento una naturaleza jurídicamente vinculante y el establecimiento de un nuevo cuerpo de criterios y obligaciones en el control del comercio de las armas que sea aplicable a todos los Estados.

Palabras clave: ONU, municiones, componentes, parámetros, corretaje, tránsitos y transbordos, intercambio de información, exportaciones autorizadas y realizadas, embargos, denegaciones.
Clasificación JEL: F13, H56.

1. Antecedentes

Esta iniciativa fue planteada por primera vez por un Comité de Premios Nobel en 1995, bajo el liderazgo de la Fundación Oscar Arias de Costa Rica y el apoyo de una serie de ONG (IANSA, Amnistía Internacional, Intermón-Oxfam y Saferworld). Dichas ONG iniciaron una campaña en noviembre de 2003 denominada «Armas bajo control», con el objetivo de impulsar su aprobación. Transcurridos 11 años sin casi avances, una serie de países propusieron su discusión y posible elaboración en el marco de las Naciones Unidas.

España fue uno de los 117 copatrocinadores del mencionado proyecto, concretado en la Resolución 61/89, de 6 de diciembre de 2006, en la 61 Asamblea General de Naciones Unidas. Esta Resolución con-

templó la creación de un Grupo de Expertos Gubernamentales para el estudio de su viabilidad, alcance y parámetros, estando España entre los 28 países seleccionados.

Un paso adicional se dio con la Resolución 63/240, adoptada el 17 de octubre de 2008 en la 63 Asamblea General, por la que se acordaba proseguir, mediante la creación de un grupo de trabajo de composición abierta, en la elaboración de un futuro instrumento jurídicamente vinculante que estableciese normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Dicho grupo se reunió dos veces en el año 2009, siendo sustituido por un Comité Preparatorio con cuatro periodos de sesiones desde 2010 a 2012.

El avance decisivo se dio con la Resolución 64/48 de Naciones Unidas de 2 de diciembre de 2009, mediante la cual se aprobó la convocatoria de una Conferencia de las Naciones Unidas para la elaboración y aprobación del Tratado. La Conferencia tuvo lugar del 2 al 27 de julio de 2012. ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Ramón Muro Martínez, Subdirector General y Ana Terreros Gómez, Subdirectora Adjunta.

Versión de mayo de 2013.

En la Conferencia no se alcanzó el consenso en torno al texto final de 26 de julio presentado por el presidente, el embajador argentino Roberto García Moritán, debido fundamentalmente a la falta de apoyo de Estados Unidos. La delegación de este país reclamó disponer de más tiempo para analizar y perfeccionar la redacción, al seguir habiendo puntos de discrepancia.

Estados Unidos, que en un principio había sido contrario a la negociación internacional del Tratado, dio un giro radical en octubre de 2009. La Secretaria de Estado Hillary Clinton anunció que apoyaría la negociación siempre que se aprobase por consenso. Este cambio de posición fue significativo, ya que dicho país es el mayor fabricante y exportador de armas convencionales.

Por otra parte, es importante destacar que España había presidido en el primer semestre de 2010 un nuevo grupo de trabajo del Consejo creado para impulsar esta iniciativa. A propuesta de la delegación española, se consiguió elaborar un borrador de estructura de Tratado que incorporaba un preámbulo, parámetros, definiciones, ámbito de aplicación (productos y actividades), cooperación técnica y financiera, mecanismo de seguimiento y revisión, así como las disposiciones finales. Este borrador, que asumió la Unión Europea en su conjunto, contenía una ambiciosa propuesta que fue la base de discusión sobre el futuro Tratado en las reuniones del Comité Preparatorio.

Posteriormente, la Asamblea General, en su Resolución 67/234 de 24 de diciembre de 2012, amplió el mandato para continuar con las negociaciones en una Conferencia Final.

2. Conferencia Final

La Conferencia Final se celebró en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, del 18 al 28 de marzo de 2013.

Las discusiones se iniciaron el lunes 18 de marzo a partir del documento de 26 de julio de 2012 que había sido negociado en la Conferencia anterior y que

no pudo aprobarse porque algunos países rompieron el consenso al considerar que dicho texto necesitaba ser mejorado. El miércoles 27 de marzo el presidente de la Conferencia, el australiano Peter Woolcott, presentó el texto definitivo a partir de una revisión formal del documento de 26 de julio de 2012.

Ante la falta de consenso en la Conferencia, debido a la negativa de tres países (Irán, Corea del Norte y Siria) a apoyar el texto, se decidió elevarlo a la Asamblea General del 2 de abril y proceder allí a su votación (para su aprobación se requería una mayoría de dos tercios). En consecuencia, se presentó una propuesta de Resolución con el texto negociado como anexo, donde además se propuso al Secretario General de Naciones Unidas, en su calidad de Depositario, abrirlo a la firma el 3 de junio de 2013.

La Asamblea General de la ONU aprobó por mayoría, el 2 de abril, el Tratado sobre el Comercio de Armas en una histórica votación que puso fin a un largo proceso negociador que comenzó hace más de una década. La Resolución fue aprobada por 154 votos a favor, 23 abstenciones y 3 en contra.

Todos los Estados miembros de la Unión Europea y Estados Unidos votaron a favor. Los tres países que votaron en contra fueron Irán, Corea del Norte y Siria. Las 23 abstenciones correspondieron a Angola, Arabia Saudí, Bahréin, Bielorrusia, Bolivia, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Islas Fiji, India, Indonesia, Kuwait, Laos, Myanmar, Nicaragua, Omán, Catar, Rusia, Sri Lanka, Sudán, Suazilandia y Yemen. Adicionalmente, algunos Estados optaron por ausentarse en el momento de la votación (Armenia, Cabo Verde, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Sao Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Tadjikistán, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam y Zimbabue).

3. Estructura del Tratado

3.1. Objetivos

Los dos objetivos del Tratado se resumen en el establecimiento de elevados estándares interna- ▷

cionales en el control del comercio de armas y en la prevención y erradicación del tráfico ilícito de armas y de su desvío.

Es importante hacer notar que en el Preámbulo se incide en el respeto del derecho de autodefensa de los Estados de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en el respeto del comercio legítimo de armas para actividades recreativas, culturales, históricas y deportivas.

3.2. Alcance

El texto final del Tratado define en su artículo 2 el alcance del mismo, incluyendo las 7 categorías de armas convencionales del Registro de Naciones Unidas más una octava categoría referida a las armas pequeñas y ligeras:

- a) Carros de combate.
- b) 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.
- h) Armas pequeñas y ligeras.

Han quedado fuera del ámbito de aplicación del Tratado los componentes y las municiones. Sin embargo, se ha conseguido incluir dos artículos con referencias expresas a ambos y la obligación por parte de los Estados de crear y mantener un sistema nacional de control de las exportaciones de los componentes de las ocho categorías de armas y de sus municiones. Se establece que cada Estado parte elaborará y actualizará una lista nacional de control que se recomienda sea pública, la cual deberá contener como mínimo las categorías incluidas en el Registro de Naciones Unidas.

Las actividades cubiertas por este Tratado abarcan las exportaciones, importaciones, corretaje, transbordos y tránsitos.

El texto del Tratado hace referencia a que cada Estado parte deberá adoptar las medidas apropiadas para regular el tránsito o transbordo bajo su

jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el ámbito de aplicación del mismo. Las medidas de control podrán incluir la exigencia de que los intermediarios se inscriban en un registro u obtengan una autorización escrita antes de iniciar su actividad.

3.3. Prohibiciones

Hay tres casos de prohibición de las transferencias de armas convencionales que están referidos a la existencia de un embargo sobre el país de destino, a violaciones de las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales y a la posibilidad de que las armas puedan ser empleadas en actos de genocidio, en crímenes contra la humanidad, en graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 1949, en ataques contra la población civil o en crímenes de guerra.

3.4. Parámetros

Los parámetros empleados a la hora de evaluar las operaciones por parte de las autoridades de control se refieren al respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, a la no contribución de las transferencias de las armas a actos de terrorismo o de fomento del crimen transnacional organizado, a la no violencia por motivos de género o contra los niños y a la existencia de un posible riesgo de desvío.

El texto del Tratado dedica un artículo completo al desvío, precisamente para evitar que armamento convencional pueda terminar en circuitos de comercio ilegal o en usos, usuarios o destinos no deseados. Así, los Estados parte establecerán medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente entre el país exportador y el importador. Otras medidas de prevención pueden consistir en la exigencia de documentación adicional consistente en certificados o garantías de uso y usuario finales, entre otras.

Los mecanismos de cooperación entre los Estados parte implicados, países importadores, expor- ▷

tadores, de tránsito y de transbordo conlleva el tener que articular actuaciones complejas pero esenciales para mitigar el riesgo de desvío, básicamente a través del intercambio de información. Es importante también dotar a los sistemas de control de indicadores de alerta entre los países potencialmente afectados, analizar las causas de aquellos desvíos que se pudiesen producir y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento. La información intercambiada entre los Estados parte podrá incluir datos sobre actividades ilícitas, corrupción, rutas del tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes ilícitas de suministro, métodos de ocultación, puntos comunes de transferencia o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

3.5. Intercambio de información

Una herramienta fundamental para ejercer de manera eficaz los controles sobre este tipo de operaciones viene dado por el intercambio de información y transparencia. En este sentido, cada Estado parte debe presentar a la Secretaría encargada de la aplicación y revisión del Tratado un informe inicial sobre las medidas adoptadas para aplicarlo, incluidas las leyes nacionales, reglamentos, disposiciones administrativas y listas nacionales de control. Asimismo, se actualizará cualquier nueva medida adoptada para aplicar el Tratado. Esta información estará a disposición de los Estados parte.

En el Tratado se establece que cada Estado parte llevará un registro nacional, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos, de las autorizaciones de exportación que expida o de las exportaciones realizadas de armas convencionales, incluyendo datos sobre la cantidad, el valor y el modelo o tipo de armas, los países exportadores, los importadores, los países de tránsito y transbordo y los usos y usuarios finales. Los registros se conservarán al menos durante diez años.

Otro aspecto esencial dentro del intercambio de información viene dado por la elaboración y remi-

sión de informes anuales. Cada Estado parte hará llegar anualmente, y antes del 31 de mayo, a la Secretaría su contribución nacional. El informe anual elaborado por dicha Secretaría incluirá las autorizaciones o las realizaciones relativas a las exportaciones e importaciones de armas convencionales, no así los datos de las denegaciones. Dicho informe podrá contener la misma información que la presentada al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (RACNU), esto es, la cantidad de los productos completos exportados e importados, ordenados por países de destino y de origen. En los informes nacionales se podrán excluir los datos comercialmente sensibles o relativos a la seguridad nacional. No se recoge la posibilidad de hacer públicos los datos del informe anual.

El Tratado debería ir desarrollando poco a poco una sistemática más ambiciosa para generar una mayor confianza entre los Estados parte. Resulta complejo establecer desde un principio mecanismos de consulta y de comunicación de denegaciones y, de hecho, este aspecto fue uno de los más controvertidos y debatidos durante las negociaciones de julio de 2012 y marzo de 2013. Dichos mecanismos ya existen en la Unión Europea (Posición Común 2008/944/PESC, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) y en los foros internacionales de control y no proliferación (Arreglo de Wassenaar, Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, Grupo de Suministradores Nucleares y Grupo Australia).

Actualmente, en el seno de la Unión Europea y en aplicación de la citada Posición Común, se lleva a cabo un ejercicio de intercambio de información por el cual existe la obligación de comunicar las denegaciones. Asimismo, existe un mecanismo de consulta relativo a las solicitudes de aquellas operaciones que sean «esencialmente idénticas» a las previamente denegadas en otro/s Estado/s miembro/s. El Arreglo de Wassenaar establece un sistema de intercambio de información para las exportaciones realizadas y las denegaciones de las 7 categorías de armas convencionales del RACNU, ▷

las armas pequeñas y ligeras, y los productos y tecnologías de doble uso.

Lo anterior se ha revelado como un instrumento verdaderamente útil en el control de las exportaciones, llevando, además, a una armonización en la práctica de las políticas de exportación de armas.

3.6. Cooperación y asistencia

Por último, para que el Tratado sea eficaz, se insta a los Estados parte a que fomenten la cooperación mutua. Así, cada país podrá recabar ayuda, 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. Cada Estado parte podrá solicitar, ofrecer o recibir asistencia a través de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, regionales, subregionales o nacionales, organizaciones no gubernamentales o a través de acuerdos bilaterales.

4. El papel de la Unión Europea en el Tratado sobre el Comercio de Armas

Es necesario destacar que sólo los Estados pueden ser parte del Tratado, lo cual se recoge no sólo en el propio Preámbulo, sino a lo largo de su articulado, especialmente en el artículo 17 dedicado a la Conferencia de Estados parte.

Durante la última fase de discusión y negociación del Tratado, se debatió la posibilidad de incluir en el texto la denominada cláusula RIO (Regional Integration Organization), a través de la cual las disposiciones incluidas en el Tratado no serían de aplicación entre los Estados parte integrantes de una organización regional. Finalmente, dicha cláusula no se introdujo en el articulado debido al rechazo expresado por parte de algunas delegaciones. No obstante, en el Preámbulo se reconoce el papel que pue-

den desempeñar las organizaciones regionales en la prestación de asistencia a los Estados parte en la aplicación efectiva del Tratado.

La Comisión ya ha manifestado que seguirá trabajando para que cuando se inicie el plazo en el que se puedan proponer enmiendas al Tratado, establecido en seis años después de su entrada en vigor, se plantee la inclusión de la cláusula RIO y, de esta manera, la Unión Europea pueda ser parte del Tratado.

La Unión Europea ha tenido un papel muy activo en toda la negociación del Tratado, fundamentalmente en lo que se refiere a la coordinación entre los Estados miembros, con el objetivo de preservar el acervo comunitario en estas negociaciones. Con este fin se creó en el segundo semestre de 2009 un grupo *ad hoc* dentro del Grupo de Trabajo del Consejo sobre armas convencionales (COARM) dedicado exclusivamente a la negociación de este Tratado.

Teniendo en cuenta que el Tratado sobre el Comercio de Armas afecta a determinadas competencias exclusivas de la Unión, concretamente a las referidas a la Política Comercial Común, así como a competencias de los Estados miembros, durante la última fase de negociación se adoptó una Decisión del Consejo que autorizaba a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión Europea, sobre aquellos asuntos que eran competencia exclusiva de la Unión o que afectaban al acervo comunitario. La Comisión intervino en las negociaciones del Tratado con un estatuto de observador en concordancia con lo contemplado en la Resolución 65/276 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Una segunda Decisión del Consejo fue necesaria para autorizar a los Estados miembros a firmar el Tratado y una tercera Decisión tendrá que ser enviada al Parlamento Europeo para que éste autorice a los Estados miembros a ratificar el Tratado.

5. Entrada en vigor y revisión

El Gobierno español ha apoyado de manera decidida esta iniciativa, habiendo expresado el pasado ▷

CUADRO 1 PARÁMETROS	
Parámetros incluidos en el TCA	Parámetros incluidos en la legislación española
Respeto del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos	Respeto de los compromisos internacionales (embargos de Naciones Unidas y/o UE), acuerdos de no proliferación y otras obligaciones internacionales
No contribución de las transferencias de las armas a actos de terrorismo o de fomento del crimen transnacional organizado	Respeto de los derechos humanos en el país de destino
No contribución de las transferencias de las armas a la violencia por motivos de género o contra los niños	Situación interna del país de destino (tensiones o conflictos internos)
Riesgo de desvío	Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales
	Seguridad nacional de los Estados miembros y de los territorios aliados
	Actitud frente al terrorismo del país de destino, naturaleza de sus alianzas y respeto del Derecho Internacional
	Riesgo de desvío
	Compatibilidad de las exportaciones de armas con capacidad económica y técnica del país receptor

Fuente: Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso.

3 de abril su satisfacción por la aprobación del Tratado, y asegurado, al mismo tiempo, que España será de los primeros países que lo firmarán para conseguir, de esta forma, una rápida entrada en vigor. Asimismo, la Comisión Europea propuso una Decisión del Consejo, autorizando a la firma del Tratado por los Estados miembros. Cabe recordar que el Tratado estará abierto a la firma de todos los Estados desde el 3 de junio de 2013 hasta su entrada en vigor. Ésta tendrá lugar noventa días después de la fecha en que se deposite ante el Depositario el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Transcurrido un año desde su entrada en vigor, la Secretaría convocará una Conferencia de Estados parte que se encargará de revisar la aplicación del Tratado y elaborar recomendaciones. La revisión del Tratado se podrá llevar a cabo a los seis años de su entrada en vigor, a petición de cualquier Estado parte, y, con posterioridad, cada tres años.

6. Adaptación de la legislación española y del sistema de control de las exportaciones de armas a lo dispuesto en el Tratado sobre el Comercio de Armas

Por lo que respecta a la incorporación al marco jurídico español de las disposiciones contenidas en

el texto del Tratado, se puede decir que el sistema español de control de las exportaciones de armas cumple con lo dispuesto en el mismo, por lo que no es necesario modificar la legislación española. Esta legislación está sustentada fundamentalmente en la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, desarrollada a su vez a través del Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, modificado por el Real Decreto 844/2011, de 17 de junio.

El sistema de control español del comercio exterior de estos productos incluye unos parámetros de evaluación de las operaciones más amplios que los contenidos en el texto del Tratado. Dichos parámetros son los contemplados en la Posición Común 2008/944/PESC (anterior Código de Conducta), y los del Documento de la OSCE, de 24 de octubre de 2000, sobre armas pequeñas y ligeras. Así, se analiza caso por caso y de manera completa cada solicitud de exportación de a países de una especial sensibilidad, teniendo en cuenta estos criterios. Por otra parte, el ámbito de aplicación de los controles en España abarca veintidós categorías de productos de material de defensa en lugar de las ocho del Tratado, así ▷

TRATADO INTERNACIONAL SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

CUADRO 2 ÁMBITO DE APLICACIÓN (ACTIVIDADES)	
Actividades cubiertas por el TCA	Actividades cubiertas por la legislación española
Exportaciones	Exportaciones
Importaciones	Importaciones
Tránsitos	Tránsitos
Transbordos	Donaciones
Corretaje	Cesiones
	<i>Leasing</i>
	Transbordos
	Corretaje
	Producción bajo licencia
	Transferencias intangibles de tecnología
	Asistencia técnica

Fuente: Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso.

CUADRO 3 ÁMBITO DE APLICACIÓN (PRODUCTOS Y TECNOLOGÍAS)		
Artículo	Categorías de armas del TCA	Relación de Material de Defensa (Anexo I.1 del R.D. 844/2011, de 17 de junio, que modifica el R.D. 2061/2008, de 12 de diciembre)
1	Carros de combate	Armas con cañón de ánima lisa con un calibre inferior a 20 mm.
2	Vehículos blindados de combate	Armas con cañón de ánima lisa con un calibre igual o superior a 20 mm.
3	Sistemas de artillería de gran calibre	Municiones, dispositivos y componentes
4	Aeronaves de combate	Bombas, torpedos, cohetes, misiles
5	Helicópteros de ataque	Sistemas de dirección de tiro
6	Buques de guerra	Vehículos terrenos
7	Misiles y lanzamisiles	Agentes químicos o biológicos tóxicos
8	Armas pequeñas y ligeras	Materiales energéticos y sustancias relacionadas
9		Buques de guerra
10		Aeronaves
11		Equipos electrónicos
12		Sistemas de armas de energía cinética
13		Equipos y construcciones blindadas
14		Equipos para el entrenamiento o simulación militar
15		Equipos de formación de imagen o de contramedida
16		Piezas de forja, fundición y productos semielaborados
17		Equipos misceláneos, materiales y bibliotecas
18		Equipo para la producción
19		Sistemas de armas de energía dirigida
20		Equipos criogénicos y superconductores
21		Equipo lógico (<i>software</i>)
22		Tecnología

Fuente: Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso.

como una relación más extensa de actividades sujetas a control.

Los anteriores cuadros incluyen un análisis comparativo referido a los citados elementos de control.

