

¿Rompiendo esquemas?

EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

“[E]l mundo finalmente ha decidido poner fin a la batalla campal de las transferencias internacionales de armas”, afirmó el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, durante la apertura del período de firma del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) el 3 de junio de 2013. El principal objetivo del Tratado consiste en crear normas internacionales comunes que sean lo más estrictas posibles en materia de regulación del comercio internacional de armas convencionales.

Hasta la fecha, el TCA ha contado con el respaldo generalizado de los Estados miembros de la ONU, lo que sugiere que éstos lo consideran como un documento susceptible de cambiar las reglas del juego. Ahora bien, con la merma de la emoción inicial causada por la adopción, cabe preguntarse qué prevé en realidad el TCA y qué cambiará.

La negociación del TCA fue un proyecto complejo y ambicioso. El proceso tenía como objetivo conciliar objetivos humanitarios y consideraciones comerciales y de seguridad en un foro sobre el desarme, tomando en cuenta los intereses de los proveedores de armas y sus destinatarios. El TCA es, irremediamente, un documento imperfecto que refleja los compromisos necesarios para llegar a un acuerdo.

La efectividad del TCA dependerá de mucho más que unas cuantas palabras escritas en un papel.

En lo que respecta a los cambios que el TCA traerá consigo en la práctica, todo dependerá del grado de aplicación de las obligaciones y recomendaciones del mismo por parte de los países signatarios. La voluntad de implementarlo ha quedado clara si se toma en cuenta el número de países que ya han empezado a revisar sus marcos nacionales existentes para determinar qué deben hacer y así, actuar en conformidad con el Tratado. Ciertos estados están incluso incorporando las disposiciones del Tratado a sus legislaciones nacionales, y muchos otros han expresado la intención de extender su interpretación del Tratado, afirmando que éste sólo constituye “una base y no un límite” para el trabajo que debe llevarse a cabo.

El TCA ha creado conciencia sobre la importancia de controlar las transferencias, así como de mantener un debate abierto y supervisar el comercio de armas. La participación de los Estados no exportadores en el sistema mundial de regulación –que propone el

TCA– significa que los países que tradicionalmente no han formado parte del “club” de exportadores pero que son víctimas de los efectos adversos de las transferencias irresponsables de armas, contarán con un foro legítimo en el que podrán expresar sus inquietudes y trabajar para mejorar las normas del TCA.

Sin embargo, el TCA también cuenta con el potencial de relegar al olvido ciertos procesos ya en curso, como el Programa de Acción y el Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU, ya que los Estados podrían centrar su atención (y los donantes, sus billeteras) en la implementación y el respeto de dicho Tratado. Si bien existen muchas similitudes y oportunidades para crear sinergias entre el TCA y estos procesos ya existentes, existe también un riesgo de que los Estados miembros de la ONU perciban el TCA como una oportunidad para reemplazar o confinar a un segundo plano la implementación de otros compromisos ya adquiridos.

El presente capítulo evalúa las normas previstas en el Tratado y analiza el impacto de sus disposiciones para la transferencia de armas. Además, examina el contenido del TCA, colocándolo en el contexto del marco actual de control de la transferencia de armas y evalúa sus posibles consecuencias sobre las prácticas estatales.

Entre sus principales conclusiones, encontramos:

- Las concesiones necesarias para llegar a un acuerdo sobre el texto han dejado el TCA con pocas obligaciones legales incondicionales.



Anna Macdonald, directora de la campaña para el control de armas, toma la palabra en una conferencia de prensa durante la apertura del proceso de firma del TCA, Nueva York, 3 de junio de 2012. © Evan Schneider/UN Photo



John Kerry, Secretario de Estado de EE.UU., firma el TCA, Nueva York, 25 de septiembre de 2013. © Spencer Platt/Getty Images

- Aunque el TCA abarca una amplia gama de actividades y puntos relacionados con las transferencias, la ausencia de definiciones y de detalles prescriptivos podrían resultar en una implementación poco uniforme y poco congruente.
- El TCA realiza una contribución considerable a los marcos legales existentes, al introducir nuevas normas para la transferencia internacional de armas convencionales. Sin embargo, estos logros son modestos si se comparan con las medidas ya existentes en materia de control de armas pequeñas.
- Debido al alcance universal del Tratado, los estados no exportadores han formado y seguirán formando parte de los debates sobre transferencias de armas relacionados con el TCA, así como del desarrollo de normas mundiales para frenar la transferencia irresponsable de armas.
- El proceso del TCA ha aumentado el análisis y la atención que se prestan al tema en el ámbito internacional y sin lugar a dudas, lo continuará haciendo. Por su parte, esta tendencia es susceptible de cambiar el comportamiento de los Estados.

El proceso de creación del TCA ha demostrado el impresionante ímpetu político de los Estados y la sociedad civil. Es posible que el éxito de dicho proceso redunde en un efecto político positivo. El TCA ya ha influenciado el nivel de concienciación y atención en materia de decisiones sobre transferencias de armas. El TCA puede redundar en un proceso de toma de decisiones más responsables a largo plazo y menores suministros de armas en las manos equivocadas. . . todo dependerá de varios factores, incluyendo el compromiso a largo plazo de los Estados para transformar las palabras en acciones concretas.

No se puede esperar que el TCA ponga fin a todas las exportaciones de armas que violan las normas de los tratados existentes. Sin embargo, dicho documento augura un análisis más profundo de las decisiones en materia de transferencia de armas por parte de la comunidad internacional y suministra un punto de referencia universal para la evaluación de éstas, además de un marco en el que todos los Estados podrán participar para promover transferencias responsables de armas. Las negociaciones del TCA y el proceso de implementación que apenas comienza han sacado a la luz un tema tradicionalmente considerado como asunto de “seguridad nacional”. Hasta ahora. ■