

Tratado Internacional sobre Comercio de Armas

PRÓXIMA CITA:

MARZO 2013

El pasado mes de julio, del 2 al 27, tuvo lugar en la sede de Naciones Unidas en Nueva York la conferencia en la que se pretendía acordar el texto definitivo del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas. La conferencia terminó sin que se alcanzara el esperado acuerdo, lo que supuso un traspies, pero se lograron avances y se convocó una conferencia "final" para marzo de 2013. En estas páginas queremos centrarnos en una faceta poco conocida del trabajo de Amnistía Internacional. Alberto Estévez, del Secretariado Internacional de la organización, nos cuenta cómo se desarrollaron esas intensas semanas de trabajo en Nueva York, al tiempo que analiza los avances conseguidos y los retos aún pendientes. Hablamos después con Federico Perazza, responsable de la delegación de Uruguay.

Un soldado rebelde monta guardia después de los combates nocturnos con la milicia progubernamental. República Democrática del Congo, 2008.



© NEWARK STAR LEDGER/Reuters/Corbis.

Crónica de cómo se cuece un acuerdo global en la ONU

Alberto Estévez, Secretariado Internacional de Amnistía Internacional

Mi abuela, excelente cocinera, solía decir que los mejores cocidos son los que se cocinan con tiempo y a los que se les pone mucho cariño. Del 2 al 27 de julio, en la sede de la ONU en Nueva York, tuve el privilegio de coordinar una amplia delegación internacional de *lobbistas* de Amnistía Internacional y ser parte del proceso de "cocción" del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas (TCA).

Disfruté de escasas horas de sueño y muchas de intenso trabajo estresante. En un Nueva York muy caluroso, fui testigo y parte de la mejor versión de Amnistía Internacional en acción. Estuve en la parte final de una cadena en la que todo era importante, desde el más de medio millón de firmas logradas por los grupos y oficinas nacionales de la organización al trabajo con medios de comunicación, pasando por los actos simbólicos, las cartas a gobiernos o las reuniones con representantes gubernamentales en las capitales y en la ONU, además del trabajo de investigación y denuncia, los informes y las propuestas para el texto del Tratado. Eso nos convirtió en "Una Amnistía" realmente eficaz para ayudar a proteger los derechos humanos.

Conseguir un Tratado sólido es una prioridad para Amnistía Internacional, porque la mala regulación de las transferencias internacionales de armas convencionales y la ausencia de normas mundiales para controlarlas continuarán cobrándose cada año centenares de miles de vidas y dejarán sin sustento a millones de personas en muchos países. El TCA no es una panacea, pero es parte esencial de la solución.

"Pasilleo" y cocción lenta

Tras una primera semana con retrasos debido a cuestiones de procedimiento, en la segunda semana de la conferencia el presidente creó dos comités que se reunían de modo simultáneo, en ocasiones a puerta cerrada. Esto no dificultaba especialmente nuestro trabajo, ya que la mayoría de las negociaciones se realizaban fuera de la sala del plenario, en reuniones en torno a un café o en conversaciones en los pasillos de la ONU. Aunque las

"Disfruté de escasas horas de sueño y muchas de intenso trabajo estresante. En un Nueva York muy caluroso, fui testigo y parte de la mejor versión de Amnistía Internacional en acción."

sesiones plenarias eran interesantes, lo que allí decían los Estados se decidía fuera de la sala. Por eso nuestros delegados aprovechaban cada ocasión para trasladar las recomendaciones de Amnistía Internacional a los miembros de las delegaciones oficiales que tenían asignados.

La mañana del 12 de julio me sentí especialmente orgulloso de formar parte de Amnistía. Ese día distribuimos una guía de referencia para los diplomáticos sobre la elaboración del TCA. Sobre las 9:30 de la mañana, mientras esperaba en medio de la amplia sala sin ventanas donde se desarrollaba la negociación a que los delegados de Turquía y Portugal hicieran su aparición, vi cómo un ejército de cerca de 20 *lobbistas* de Amnistía Internacional distribuía nuestra "joya de la corona" a diestro y siniestro, y charlaba con unos 100 diplomáticos en cuestión de pocos minutos. Todos ellos hojeaban con interés nuestro documento, objeto de alabanzas en los días posteriores y usado para proponer partes del texto del Tratado. Esa mañana la enorme sala de la conferencia, sin luz natural, estaba dominada por nuestro llamativo logo amarillo.

Sabíamos que el acuerdo era difícil, pues la conferencia se rigió por el principio del consenso, lo que requería el acuerdo unánime de los 193 Estados miembros de la ONU. El 26 de julio, tras casi cuatro semanas de negociaciones, el presidente de la conferencia, el embajador Ricardo

García Moritán, de Argentina, presentó un proyecto de Tratado. Aunque durante las negociaciones un pequeño grupo de Estados (entre ellos Egipto, Siria, Argelia, Irán, Corea del Norte y Venezuela) hicieron un intento concertado de bloquear o suavizar el texto tanto como fuera posible, la mayoría de los demás Estados, incluidos países clave en el comercio mundial de armas como Estados Unidos, China, India, Indonesia o Rusia, consideraron que el proyecto era una base bastante firme a partir de la cual llegar a un acuerdo por consenso.

Sin embargo, en la mañana del viernes 27 una serie de Estados, encabezados por Estados Unidos y seguidos por Rusia, Cuba y otros, pidieron "más tiempo" para analizar el proyecto de texto presentado el día anterior. Ese día yo creía que podría ser histórico y cerrar un ciclo de casi veinte años de promoción del TCA, pero resultó que mi abuela tenía razón: "el cocido" necesitaría "un ratito más", unos pequeños retoques para ser del gusto de todos. Fue un momento duro, porque la noche anterior, mientras el debate en plenario continuaba de madrugada, pudimos "oler" el Tratado, y oía (y sabía) bastante bien. El cocido estaba casi en su punto. Sin embargo, a la mañana siguiente triunfó la *realpolitik*.

No todo está perdido y ni mucho menos fue un fracaso, pues se ha avanzado mucho. El proyecto de texto es más que aceptable, sin ser el ideal que

defendíamos, es una base bastante firme para imponer obligaciones específicas a los Estados para controlar la mayoría de los tipos de transferencias internacionales de armas convencionales. Cuenta con un respaldo amplio, principalmente en Europa, África y América Latina.

Avances durante la conferencia

Un dato significativo es que, durante la conferencia, Estados Unidos fue cambiando gradualmente de postura en varias cuestiones para aceptar las disposiciones del texto que obligan a detener las transferencias de armas –incluidas las municiones y las piezas y componentes militares– cuando existe un claro riesgo de que se utilicen para cometer o facilitar que se cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos. Antes de la conferencia, Estados Unidos pedía simplemente un conjunto de principios que los Estados debían tener en cuenta al tomar decisiones sobre exportaciones de armas. Asimismo, insistía en que las municiones quedaran excluidas del Tratado. Sin embargo, durante la conferencia y como resultado de una considerable presión internacional, incluida una Acción Urgente de Amnistía Internacional, cambio de política con respecto a las violaciones de derechos humanos y la exclusión de las municiones y propuso además una nueva disposición en la que se prohíben explícitamente las transferencias que tengan por objeto facilitar la comisión de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra que constituyan infracciones graves de los Convenios de Ginebra. Estos cambios suponen una mejora, pero no son lo ideal.

En el momento de escribir este artículo los Estados se disponían a votar una resolución en la Asamblea General de la ONU que convocaba la conferencia “final” del TCA para marzo de 2013. Será la última oportunidad para pulir y acordar el texto. Amnistía Internacional no puso objeciones a esa propuesta de resolución, para preservar la legitimidad del proceso y completar el texto del Tratado con la máxima participación posible y conseguir que Estados clave, como China, Rusia e India, lo firmen y ratifiquen.

Al cuido del TCA le queda poco para estar listo, pero todos los ingredientes son necesarios. Para ganar esta batalla necesitaremos la colaboración activa de todas las secciones, grupos y miembros de Amnistía Internacional. Infórmate en la sección de Amnistía Internacional en tu país y participa.



Alberto Estévez, delante de la sede de Naciones Unidas en Nueva York

© Particular

> ASPECTOS POSITIVOS DEL PROYECTO DE TRATADO

El principal objetivo de Amnistía Internacional es que el TCA incluya normas estrictas para mejorar la protección de los derechos humanos. Los tres aspectos que consideramos más positivos del proyecto son:

- Abarca las actividades del comercio internacional de armas convencionales.
- Recoge los principios básicos de la “Regla de Oro” defendida por Amnistía Internacional, ya que:
 - a) Impone obligaciones de protección de los derechos humanos al examinar las transferencias de armas, como realizar una evaluación de riesgo y no autorizar las exportaciones si existe un riesgo claro de que puedan servir para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos.
 - b) Prohíbe determinadas transferencias como las que violen embargos de la ONU, las obligaciones internacionales de los Estados o las realizadas con el propósito de cometer genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra o violaciones graves del derecho internacional humanitario.
 - c) Exige considerar la posibilidad de tomar medidas factibles para evitar la exportación de armas convencionales si van a utilizarse para cometer o facilitar que se cometa violencia de género o violencia contra menores.
- El Tratado se aplicaría como mínimo a siete categorías de armas convencionales y a las armas pequeñas y ligeras, pero permite que los Estados controlen otros tipos de armas si así lo desean.

> ASPECTOS EN LOS QUE ES PRECISO AVANZAR

Amnistía Internacional ha identificado al menos tres aspectos a mejorar:

1. **ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN DEFENSA:** El artículo 5.2 podría hacer inaplicables a las transferencias de armas las disposiciones del TCA, al describirlas como parte de acuerdos de cooperación en defensa.
2. **SISTEMA DE CONCESIÓN DE LICENCIAS:** No incluye la obligación de los Estados de establecer un sistema efectivo de concesión de licencias de exportación o autorización de tales actividades aplicable a todas las armas convencionales, lo que limita seriamente las medidas de puesta en práctica.
3. **DISPOSICIONES PENALES:** Para que el Tratado se aplique de forma eficaz, debe incluir sanciones en caso de incumplimiento. ■

ENTREVISTA FEDERICO PERAZZA

Director de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Principal negociador por Uruguay del Tratado sobre Comercio de Armas

Decidido apoyo de Uruguay al Tratado

Amnistía Internacional Uruguay

¿Cuál es la postura de Uruguay sobre el TCA y qué potencial tendría este Tratado para la protección de los derechos humanos en el mundo?

Desde que la iniciativa ingresara en la agenda de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006, la postura uruguaya fue muy clara y de apoyo a la concreción de este acuerdo.

Uruguay reconoce que la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales es un factor determinante que ha contribuido y contribuye a la generación o la prolongación de conflictos, al desplazamiento de personas, la comisión de actos terroristas, etc. y que como resultado de ello se quebranta la paz, la reconciliación, la seguridad y la estabilidad de los Estados.

¿Cómo considera la labor de lobby realizada por Amnistía Internacional en el marco del TCA?

El TCA ha encontrado en la sociedad civil y en las organizaciones no gubernamentales a sus creadores e impulsores y a sus más firmes defensores. La labor propositiva de Amnistía Internacional se ha verificado durante todo el proceso.

La Delegación de Uruguay mantuvo varias reuniones con los representantes de Amnistía en la conferencia, intercambiando puntos de vista sobre los avances y los desafíos de las negociaciones. Se pudo fortalecer una relación de trabajo con las



Federico Perazza, principal negociador por Uruguay del Tratado sobre Comercio de Armas

© Uruguay

“La Delegación de Uruguay mantuvo varias reuniones con los representantes de Amnistía en la conferencia, intercambiando puntos de vista sobre los avances y los desafíos de las negociaciones.”

Organizaciones No Gubernamentales que en el caso de América Latina fue muy coordinado y exitoso.

¿Cómo evalúa el retraso de la adopción de un acuerdo?

El Gobierno del Uruguay expresó su preocupación por la no aprobación del Tratado en la conferencia de negociación del pasado mes de julio. No obstante, singulariza los importantes avances obtenidos que deben ser la base de las próximas negociaciones.

Quizás un aspecto positivo que pueda extraerse de las negociaciones de julio es el poder concretar cuáles son los temas y áreas más sensibles y que todavía no cuentan con el consenso necesario entre los Estados, lo que pauta el camino que aún queda por recorrer y algunas lecciones aprendidas para la conferencia de marzo de 2013.

La historia enseña que los grandes acuerdos de control de armamentos requieren tiempo y maduración. Desde su ingreso en la agenda de Naciones Unidas no se apartó de este ámbito permitiendo que todos los Estados, independientemente de su participación en el comercio mundial de armas, hicieran valer sus propuestas.

¿Qué papel se propone tener Uruguay para que se avance en las futuras negociaciones para lograr un acuerdo sobre el TCA?

Nuestro país continuará desplegando esfuerzos con otros Estados afines y con las organizaciones de la sociedad civil para que el Tratado que se apruebe permita un comercio más responsable de armas convencionales y prohíba aquellas transferencias que presenten el riesgo de ser utilizadas para cometer graves violaciones al derecho internacional. ■



© NEWARK STAR LEDGER/Reuters/Corbis

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Armados para violar derechos humanos

Redacción

La situación que se vive en la República Democrática del Congo (RDC) demuestra la necesidad acuciante de que los gobiernos de todo el mundo se pongan de acuerdo en la adopción de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas. Tanto las fuerzas de seguridad congoleñas como los grupos armados pueden perpetrar graves violaciones de derechos humanos gracias a la facilidad con que disponen de armas y munición. Como suele suceder, la población civil es la que soporta las terribles consecuencias de la falta de control, el desvío de armas y la impunidad.

En los últimos años se ha suministrado al gobierno de la RDC toda una variedad de armas, municiones y material conexo, incluidas armas pequeñas, munición, gas lacrimógeno, vehículos acorazados, cañones de artillería y morteros. Los principales proveedores son China, Egipto, Estados Unidos, Francia, Sudáfrica y Ucrania.

Los altos mandos de las Fuerzas Armadas a menudo venden o dan armas a grupos armados, incluidos aquellos contra los que luchan. Con frecuencia los grupos

armados también obtienen armas y munición que las unidades dejan atrás cuando huyen de zonas de combate.

En octubre de 2008, el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo atacó la ciudad de Kiwanja. En el ataque murieron 150 civiles. La operación se realizó días después de que el grupo armado hubiera saqueado un almacén del ejército apoderándose de grandes cantidades de armas.

Entre el 31 de diciembre de 2010 y el 1 de enero de 2011, las tropas de las Fuerzas Armadas atacaron el pueblo de Bushani, en la provincia de Kivu Septentrional. Los soldados violaron a casi 50 mujeres de entre 16 y 65 años, disparando al aire y amenazándolas de muerte si se resistían. Algunos de los cartuchos que se encontraron posteriormente en el lugar eran de fabricación china.

Amnistía Internacional ha pedido que el embargo de armas del Consejo de Seguridad de la ONU (impuesto en 2003 y suavizado en 2008) se refuerce, encomendando a la Misión de la ONU en la RDC que preste ayuda y facilite la cooperación internacional para garantizar la aplicación de un sistema eficaz. ■



MÁS EN PROFUNDIDAD

"Si te resistes te disparamos".

AFR 62/007/2012 Spanish.

www.amnesty.org/es/librari

Combatiente del grupo rebelde Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) mirando a las armas capturadas durante los enfrentamientos con el ejército congoleño en Rumangabo, Octubre 2008.