

VICENÇ FISAS

Comercio de armamentos y prevención de conflictos

El comercio masivo y descontrolado de armamentos ha sido y es una de las causas que ha posibilitado el mantenimiento de regímenes dictatoriales en numerosos países, una de las fuentes de empobrecimiento y endeudamiento de muchas regiones del planeta y uno de los factores que ha hecho aumentar la letalidad y la duración de los conflictos del último medio siglo.

Este tipo de comercio, tal como está estructurado hoy día, es también la antítesis de la prevención de conflictos. Si se analizan los conflictos de los últimos cincuenta años, se observará que en casi todos los casos se ha producido un rearme previo al inicio del enfrentamiento. Las guerras y los enfrentamientos armados no se producen generalmente por azar o por una decisión intempestiva, sino que suelen estar planificados con tiempo. En ese plazo, la adquisición de armamentos juega un papel de espoleta. Lamentablemente, aún sabiendo con detalle las consecuencias nefastas de este comercio (que en sus dos terceras partes es un flujo de los países del norte hacia el sur), existen muy pocas iniciativas internacionales para controlarlo y reducirlo. Esto se debe seguramente a que afectaría a los negocios de unas cuantas empresas muy poderosas y obligaría a cambiar todo el esquema en el que se basa la actual política de seguridad militar, muy centrada todavía en el armamentismo, a pesar de los discursos sobre seguridad compartida y defensiva.

El Consejo Europeo aprobó entre junio de 1991 y 1992 ocho criterios comunes para regular las exportaciones de armamento. Estos criterios, no obstante, tienen serias limitaciones, pues no son suficientemente precisos y concretos y no existe acuerdo sobre cómo deben interpretarse. A causa de estas limitaciones, varias ONG europeas han promovido un Código de Conducta sobre las transferencias de armamento. Al final de este artículo se reproduce el Código, que ha sido

Vicenç Fisas es titular de la cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona y coordinador de la Campaña por la Transparencia del Comercio de Armamentos en España.

publicado en forma de folleto por la Unesco, Amnistía Internacional, Médicos sin Fronteras, Greenpeace, Intermón y el Centro de Investigación para la Paz.

Paralelamente a esta iniciativa europea, en Estados Unidos está en trámite parlamentario un Código de Conducta redactado en términos similares, que recibió la aprobación de la Cámara de Representantes en junio de 1997. Varios premios Nobel de la Paz, liderados por Oscar Arias, promueven a su vez un Código Internacional de Conducta sobre transferencias de armas, en términos muy parecidos al Código impulsado por las ONG europeas.

Poco a poco, estos códigos de conducta han ido recibiendo apoyo de algunos gobiernos europeos,¹ que a su vez se muestran cada vez más sensibles al establecimiento de medidas que permitan dar mayor transparencia al comercio de armamentos y la creación de mecanismos de control parlamentario a priori, orientados a frenar las importaciones que vulneren los principios del Código de Conducta. En Suecia, Italia, Bélgica y Reino Unido, por ejemplo, los gobiernos ya envían informes anuales a sus parlamentos, con detalle de las exportaciones realizadas. En España es también un compromiso adquirido por el gobierno ante las ONG y el congreso, y en Estados Unidos es ya una práctica habitual, puesto que además de informar anualmente sobre las exportaciones realizadas la administración debe informar previamente al senado sobre cualquier exportación que supere un valor de 7,5 millones de dólares.

Después del logro conseguido por las ONG de todos los continentes en cuanto a la prohibición de las minas antipersonal, los siguientes pasos pueden ser la asunción voluntaria de este código a nivel de las legislaciones nacionales y la instauración de la transparencia en cuanto a política informativa sobre las exportaciones, creando un interés público y un proceso de responsabilización parecido al logrado por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal.

La legislación actualmente en vigor en Europa sobre el comercio de armamento, derivada de los ocho criterios ya mencionados, del reglamento comunitario de diciembre de 1994 y de los principios regulares de la OSCE, de noviembre de 1993, ha establecido un conjunto de principios que han de observarse antes de autorizar cualquier exportación y que suponen un cierto grado de restricción a las transferencias de armas convencionales. En el caso de que se implementaran los códigos de conducta mencionados, la legislación acabaría perfeccionándose y podría lograr una notable reducción de este comercio hacia países que no respetan los derechos humanos, que están inmersos en conflictos o que protagonizan dinámicas de militarización y rearme. La realidad actual, sin embargo, es que la mayoría de los países exportan sin cumplir con las exigencias impuestas por estas normativas, y lo hacen amparados por el secretismo, la falta de transparencia y la ausencia de controles parlamentarios o públicos sobre estas exportaciones.

Pasar de una práctica de ocultación a una práctica de transparencia no ha de ser una tarea imposible o rechazable, sino un objetivo razonable que los centros de decisión política han de hacer posible a corto plazo, ya sea mediante un cam-

¹ A finales de 1997, los gobiernos de Reino Unido, Alemania, Holanda, Suecia, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda y Francia habían manifestado su apoyo al establecimiento de un código de conducta europeo.

bio radical de los procedimientos administrativos vigentes sobre el tema o a través de una serie de medidas promovidas desde la Unión Europea.

Este tránsito habría de asegurar dos medidas elementales: la transparencia y el control parlamentario del comercio de armamento. La primera medida supone dar una publicidad periódica de los datos esenciales de las exportaciones que se quieren realizar (productos, cantidad, importe y países de destino), instaurando una auténtica cultura política a favor de la transparencia. La segunda medida supone introducir un tipo de control desde alguna cámara parlamentaria. Se trata, en suma, de abrir un debate político previo a la materialización de algunas exportaciones, que por su naturaleza o destino podrían tener claros efectos desestabilizadores en los países de destino.

Urge, por tanto, introducir elementos correctores en las actuales políticas de transferencia de armas convencionales, en cada país y en el conjunto de la Unión Europea, que podemos resumir en cuatro principios:

- Transparencia, para acabar con el secretismo actual. Los gobiernos deberían informar periódicamente a la opinión pública de las exportaciones autorizadas y denegadas.

- Control parlamentario, para garantizar que se cumpla la legislación actual. Los gobiernos deberían estar obligados a consultar previamente a sus parlamentos sobre determinadas exportaciones, ya sea por su importe o por la naturaleza del país destinatario.

- Mejorar la legislación, introduciendo el Código de Conducta en las legislaciones nacionales.

- Ampliar el alcance del Registro de Naciones Unidas, y crear registros públicos regionales, empezando por la Unión Europea.

Una forma práctica de materializar estos principios es la que en España han impulsado varias ONG desde finales de 1994² para conseguir la transparencia y el control del comercio de armamento. Esto ha abierto una vía de presión cívica con cierto parecido al de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal. La campaña española, que ahora es seguida en otros países con planteamientos similares, partió de la base de que no es posible un control de las exportaciones mientras éstas tengan un carácter secreto. En uno de los documentos de la campaña, las ONG proponían también al gobierno que tuviera en consideración una serie de indicadores muy concretos antes de autorizar cualquier exportación. El informe, que recomendaba prohibir o restringir la exportación de armamentos a un listado de 50 países, se basaba en el análisis de once indicadores de alerta temprana utilizados con frecuencia en estudios de prevención de conflictos y que abarcan cuatro tipos de consideraciones referentes a los países destinatarios: embargos de Naciones Unidas u otros organismos regionales, nive-

² Se trata de la campaña "Hay secretos que matan", impulsada por Amnistía Internacional, Greenpeace y Médicos Sin Fronteras. La campaña recibió un amplio apoyo social y consiguió que en marzo de 1997 un pleno del congreso aprobara, sin ningún voto en contra, una proposición que instaba al gobierno a dar publicidad semestral de las exportaciones autorizadas, a desarrollar un mecanismo parlamentario de control sobre dichas exportaciones y a mejorar la legislación sobre el tema.

les de militarización, situación de los derechos humanos y nivel de conflictividad del país comprador.

Los avances que puedan lograrse en los próximos años en materia de control de exportación de armas convencionales, tanto a nivel de la Unión Europea como mediante medidas unilaterales, será el mejor indicador de la conciencia y la responsabilidad de los Estados en materia de seguridad y prevención de conflictos. La experiencia de los años noventa ha sido especialmente rica en mostrar cómo la opinión pública, y a través de sus ONG, está interesada en participar en estos temas. El futuro del desarme dependerá, en buena medida, de la continuidad y reforzamiento de esta práctica de comunicación y diálogo entre el tejido social, las ONG, los representantes políticos, los gobiernos y el propio Parlamento Europeo.

Un Código de Conducta Europeo sobre el Comercio de Armamento

Crterios para restringir y controlar las exportaciones de armamento

El Consejo Europeo aprobó, en junio de 1991, siete criterios comunes para regular las exportaciones de armamento, a los que se añadió un octavo en junio de 1992. Estos criterios comunes de la Unión Europea subrayan que cualquier decisión de exportar armamento debería tener en cuenta la situación interna y regional del país comprador, su situación de derechos humanos y el efecto de la compra sobre la economía nacional.

Estos ocho criterios, no obstante, tienen serias limitaciones: no son suficientemente precisos y concretos, y no existe acuerdo sobre cómo deben interpretarse.

Esta falta de interpretación común ha provocado que, dentro de la propia UE, diferentes Estados miembros hayan seguido políticas discrepantes en cuanto a la exportación de armas a, por ejemplo, países con malas credenciales de respeto a los derechos humanos, como Indonesia o Turquía.

A causa de estas limitaciones, varias ONG europeas, lideradas por el British-American Security Council (BASIC), Safeworld y World Development Movement, y con el apoyo de centenares de organizaciones, han promovido desde 1995 un Código de Conducta sobre las transferencias de armamento, con un triple propósito:

- 1. definir de forma más clara** los términos de cada criterio
- 2. establecer mecanismos públicos para controlar** la práctica gubernamental en cuanto a exportación de armamento
- 3. elevar al máximo nivel posible la legislación comunitaria** sobre control de exportaciones de armamento

Por otro lado, el establecimiento de medidas que permitan dar una mayor transparencia al comercio de armas y la creación de mecanismos de control parlamentario a priori, contribuirán a frenar las exportaciones que vulneren los principios del Código de Conducta.

El Código de Conducta se basa en los ocho criterios de exportación de armamento aprobados por el Consejo Europeo. A continuación se enumeran estos criterios, seguidos de propuestas concretas para su aplicación práctica.

1. El respeto del compromiso internacional de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular de las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de las decretadas por la Unión, de los acuerdos de no proliferación y otros, así como de otras obligaciones internacionales.
Concretamente, los Estados miembros deben atenerse a:
 - a. las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hayan sido aprobadas o no específicamente bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU;
 - b. las sanciones acordadas por la Unión, hayan sido aprobadas o no por vía de legislación vinculante de la EPC;
 - c. los acuerdos de no proliferación y otros temas, incluidos la ratificación y el cumplimiento de la Convención sobre Armas Químicas, la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas, el Tratado de No Proliferación Nuclear, la Convención sobre Armas Inhumanas, la Convención sobre Mercenarios y el Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales.

2. El respeto de los derechos humanos en el país de destino final.
Concretamente, el gobierno de destino final:
 - a. no tiene que haber cometido violaciones sistemáticas de los derechos humanos reconocidos internacionalmente en los tres años anteriores, incluyendo: ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, desapariciones, tortura o malos tratos severos, discriminación oficial sistemática, encarcelamiento o detención basándose en la raza, la condición étnica, el origen nacional o las creencias religiosas o políticas; no tiene que haber cometido violaciones equivalentes de las leyes de guerra en conflictos internos, ni estar implicado en asesinatos políticos masivos derivados de una política de represión;
 - b. debe haber ratificado el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
 - c. debe hacer efectiva la voluntad del pueblo a través de elecciones justas, legítimas y efectivamente multipartidistas;
 - d. debe promover el control civil de las fuerzas militares y de seguridad y poseer instituciones civiles que determinen la política de seguridad nacional y controlen las operaciones y los gastos de las fuerzas armadas, de las fuerzas de seguridad y de la policía.

3. La situación interna del país de destino final, como reflejo de la existencia de tensiones o de conflictos armados internos.
La estabilidad interna debe considerarse amenazada si el gobierno o parte receptora del país de destino final está implicado en un conflicto, ya sea interno o externo, a menos que las Naciones Unidas reconozcan que se está defendiendo de una agresión.

4. La preservación de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
La paz y la seguridad regionales deben considerarse en peligro si:
 - a. existe un conflicto armado en curso en la región, o uno que implique al propuesto Estado importador en concreto, a menos que ese Estado esté comprometido en un acto de autodefensa, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de la ONU, o esté desempeñando un papel legitimado dentro de una acción de seguridad colectiva, por mandato de las Naciones Unidas;
 - b. el Estado importador deja de reconocer el derecho a existir de otros Estados de la región reconocidos por las Naciones Unidas;
 - c. las partes de un conflicto armado anterior dejan de respetar un alto el fuego;
 - d. la transferencia introduce tecnología totalmente nueva en una región en tensión;
 - e. el Estado importador comete un acto de intervención sobre otros Estados de la región, en particular una intervención armada;

- f. el Estado importador defiende un odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en especial la propaganda que incite a las personas a derrocar su propio gobierno o un extranjero, y la propaganda maliciosa en busca de reivindicaciones territoriales; o deje de actuar efectivamente contra aquellos que participen en tales actividades dentro de su jurisdicción;
 - g. la transferencia lleva a la creación de circunstancias que, a su vez, conduzcan a que un gran número de refugiados abandonen un Estado y provoquen un número considerable de personas desplazadas, amenazando así la seguridad y la estabilidad de Estados vecinos.
5. La seguridad nacional de los Estados miembros de la Unión y de los territorios cuyas relaciones exteriores sean responsabilidad de un miembro de la Unión, así como la de países amigos o aliados.
- Concretamente, los Estados miembros deben evitar las transferencias que amenacen la seguridad nacional de otros Estados y de territorios cuyas relaciones exteriores sean una responsabilidad internacionalmente aceptada de otro Estado. Los intereses de la seguridad de un Estado amigo y aliado, no deben invocarse como razón para la exención de la aplicación de las limitaciones de exportación de armamento, si ese Estado ha dejado de cumplir manifiestamente cualquiera de los otros siete criterios.
6. El comportamiento del país comprador con respecto a la comunidad internacional, en cuanto se refiere especialmente a su actitud frente al terrorismo, a la naturaleza de sus alianzas y al respeto del derecho internacional.
- Los indicadores siguientes deben usarse para determinar la actitud de un posible estado importador en lo referente al terrorismo:
- a. la firma y ratificación de las convenciones e instrumentos internacionales referentes al terrorismo o a actos relacionados con el terrorismo. Esto incluye la Convención de Tokio sobre delitos y determinados actos cometidos a bordo de aviones; la Convención de La Haya para la eliminación del secuestro ilegal de aviones; la Convención de Montreal para la eliminación de actos ilegales contra la seguridad de aviones civiles; la Convención sobre delitos contra personas protegidas internacionalmente (Convención de Nueva York); la Convención internacional contra la toma de rehenes (Convención de rehenes); la Convención sobre protección física de material nuclear, y aquellos decretos a los que se refiere el artículo 16 del borrador presentado por la Comisión Jurídica Internacional sobre crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad;
 - b. cumplimiento de esas obligaciones, en especial el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la detención y la persecución o extradición de presuntos terroristas encontrados en el territorio del posible Estado importador;
 - c. determinación por organismos internacionales de que dicho Estado está activamente involucrado en el terrorismo, por ejemplo, de que permite el uso de su territorio como base para terroristas, abastece o dirige terroristas o los asiste de cualquier otro modo;
 - d. el Estado no haya sido hallado responsable de asesinatos en violación de la legislación sobre derechos humanos, por un organismo de aplicación de los derechos humanos o por mecanismos de vigilancia.
7. La existencia de un riesgo de que el equipo sea desviado dentro del país comprador o reexportado en condiciones no deseables.
- En particular:
- a. un fracaso pasado por parte del posible receptor a la hora de proporcionar certificados creíbles sobre el uso final del armamento recibido, o el que éste se haya usado o reexportado contraviniendo los certificados de uso final, constituirán una evidencia *prima facie* de un riesgo de repetición de la violación;

b. una negativa a permitir la verificación del uso final, también se considerará una evidencia *prima facie* de prácticas indeseables que imposibilitarán la exportación.

8. La compatibilidad de las exportaciones de armamento con la capacidad técnica y económica del país receptor, teniendo en cuenta que lo deseable es que los Estados deberían satisfacer sus legítimas necesidades de seguridad y defensa con el mínimo desvío de recursos humanos y económicos para armamento. Las limitaciones de exportación deben aplicarse a los Estados que hayan adquirido un arsenal militar desmesurado para sus necesidades defensivas. Si los gastos militares son superiores a los gastos por sanidad pública y educación juntos, esto se tomará como una evidencia *prima facie*.

La legislación que incorpore estos criterios debería prever:

1. La revelación pública a los parlamentos nacionales de todas las transferencias proyectadas de equipo, tecnología, formación y personal militar, de seguridad y policial, antes de que se conceda una licencia de exportación o de que se proporcione la formación;
2. La notificación previa de otros Estados europeos miembros de todas las grandes exportaciones o transferencias de armas convencionales, con el fin de que los miembros puedan considerar si se han incumplido o no los criterios para las exportaciones señalados más arriba;
3. El establecimiento de mecanismos para controlar las garantías de uso final;
4. La aplicación de sanciones efectivas contra personas, empresas y gobiernos que fomenten o permitan conscientemente exportaciones que contravengan el presente Código;
5. El establecimiento de canales efectivos a través de los cuales el gobierno pueda recibir información de organizaciones no gubernamentales;
6. La clara división de responsabilidades entre departamentos que se ocupen, por una parte, de la concesión de licencias y, por otra, del fomento de la exportación de transferencias de equipo, tecnología, formación y personal militar, de seguridad y policial

* En mayo pasado la VE aprobó un código de conducta que recogía parte de estas propuestas pero que es limitado, según los análisis de las ONG. Más información, Centro de documentación del CIP y/o en las organizaciones que firman esta compañía. (N. del E.)