

# El Tratado sobre el Comercio de Armas: ¿hacia un control efectivo del comercio de armas?

*Socorro Flores Liera\**

La disponibilidad y el acceso a armas y municiones están directamente vinculados con la inseguridad, la violencia y los conflictos en distintas partes del mundo.<sup>1</sup> En aquellos lugares en los que abundan las armas y es fácil conseguirlas, se registran mayores tasas de homicidios, y se coloca a las sociedades en situación de vulnerabilidad y riesgo. Por ello, el desarme y el control de armamentos son, como reconoce el secretario general de la ONU, “herramientas esenciales para lograr un mundo y un futuro más seguros”.<sup>2</sup>

---

\* Embajadora, representante permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Suiza. Las opiniones vertidas en este artículo son a título personal.

<sup>1</sup> Entre los estudios que vinculan la disponibilidad de armas con la violencia se encuentran: “Firearms and Violent Deaths”, en Small Arms Survey, en <http://www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/2016/highlight-m60.html> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020); y The Global Burden of Disease 2016 Injury Collaborators, “Global Mortality From Firearms, 1990-2016”, en *JAMA*, vol. 320, núm. 8, 2018, pp. 792-814, en <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2698492> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020). Control Arms hace referencia a la gravedad de este vínculo en el ámbito de América Latina y el Caribe en Control Arms Secretariat, “Chapter 4: Assessing Arms Diversion in Latin America”, en *ATT Monitor 2018 Report*, Nueva York, agosto de 2018, pp. 101-114, en [https://attmonitor.org/en/wp-content/uploads/2018/08/EN\\_ATT\\_Monitor\\_Report\\_2018\\_ONLINE.pdf](https://attmonitor.org/en/wp-content/uploads/2018/08/EN_ATT_Monitor_Report_2018_ONLINE.pdf) (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020).

<sup>2</sup> António Guterres, “Remarks at the University of Geneva on the Launch of the Disarmament Agenda”, Ginebra, 24 de mayo de 2018, en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-05-24/launch-disarmament-agenda-remarks> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020). (Traducción de la autora.)

Es responsabilidad de todos los Estados, especialmente de los que producen y comercian armas, colaborar y establecer controles adecuados que eviten que esas armas y sus municiones lleguen a manos equivocadas y se traduzcan en más conflictos, más muertes y más sufrimiento e inestabilidad para las personas y los Gobiernos. El reconocimiento de esta responsabilidad llevó a la adopción, en 2013, en el marco de la ONU, del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), primer instrumento a nivel global que regula el comercio de armas convencionales y que entró en vigor a partir del 24 de diciembre de 2014.

El TCA es un instrumento de control. Su objetivo es regular y mejorar el comercio internacional de armas convencionales a través de mecanismos específicos que fomenten la transparencia, la confianza, la cooperación y la responsabilidad para contribuir a la seguridad humana. Es un instrumento al que México otorga particular relevancia dentro de sus esfuerzos para reducir la violencia en el país.

En este ensayo se destaca la importancia de herramientas previstas en el Tratado, en particular, las relativas a la prevención del desvío, la realización de evaluaciones de riesgo, la presentación de informes y las conferencias de los Estados Partes para prevenir el tráfico ilícito de armas y sus consecuencias. Al mismo tiempo, identifica los retos que aún persisten para alcanzar los ambiciosos objetivos de este novedoso instrumento.

## El Tratado sobre el Comercio de Armas en breve

Considerando los estándares multilaterales, el proceso que concluyó con la creación y entrada en vigor del TCA se desarrolló de manera expedita entre 2009 y 2014. Ello sólo se explica en función del reconocimiento de la importancia de sus objetivos. En 2009, la Asamblea General de la ONU decidió lanzar el trabajo para la elaboración del Tratado. Entre 2010 y 2011 se realizaron reuniones preparatorias, la negociación del texto inició en junio de 2012 y en abril de 2013 se adoptó con el voto de 156 Estados.<sup>3</sup> Las 50 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor se reunieron

<sup>3</sup> En la Asamblea General se registraron 154 votos a favor. Posteriormente, Angola —que se abstuvo— y Cabo Verde —que no había votado— indicaron que su intención había sido votar a favor, por lo que su voto se registró en ese sentido.

en un poco más de un año, convirtiéndolo en el instrumento negociado en el seno de las Naciones Unidas con el registro más rápido de participaciones. Hoy suman 105 las Partes en este instrumento y se trabaja, como se señala más adelante, para lograr su universalidad.

México tuvo un papel destacado en la negociación y promovió la inclusión de conceptos que son indispensables para la efectividad de Tratado, como la *prevención del desvío de armas*. Lo suscribió el día de su apertura a firma y fue el sexto país en depositar su instrumento de ratificación.

Un aliado fundamental dentro del proceso ha sido la sociedad civil, cuyo activismo contribuyó a generar una mayor conciencia sobre el desafío que el comercio ilegal de armas representa para la comunidad internacional y sobre la necesidad de contar con un instrumento vinculante en la materia. Hoy, la sociedad civil sigue siendo un importante motor para fomentar la aplicación efectiva del TCA.

El Tratado cubre ocho categorías de armas convencionales, desde vehículos y aeronaves de combate y buques de guerra hasta armas pequeñas y ligeras (artículo 2, párrafo 1), así como sus municiones (artículo 3) y partes y componentes (artículo 4). Sus disposiciones pueden agruparse en cinco tipos: 1. Establecimiento de controles internos; 2. Prohibiciones, evaluación de exportaciones y prevención de desvío; 3. Transparencia; 4. Intercambio de información, y 5. Asistencia y cooperación internacionales.

En general, el TCA establece mecanismos para asegurar que los Estados Partes cuenten con sistemas de control interno efectivos para la importación y exportación de armas, de manera que no autoricen transferencias prohibidas (artículo 6).<sup>4</sup> Para lograr este objetivo, el Tratado establece una figura relevante, la evaluación de riesgos, que implica que los exportadores de armas, antes de autorizar una transferencia, deben evaluar de manera objetiva, no discriminatoria, y teniendo en cuenta los factores pertinentes, el potencial de que las armas contribuyan a menoscabar la paz y la seguridad o que se utilicen para cometer alguna de las conductas antes

---

<sup>4</sup> Conforme a este artículo están prohibidas las transferencias de armas que supongan una violación de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, de otras obligaciones internacionales o cuando se tenga conocimiento de que las armas podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 u otros crímenes de guerra tipificados en acuerdos internacionales.

mencionadas. Los exportadores deben, asimismo, tomar medidas para mitigar cualquier peligro de esta naturaleza, en colaboración con el Estado importador (artículo 7).

Los países importadores y aquellos por los que transiten las armas deben regular dicho tránsito o transbordo, así como las actividades de corretaje que se realicen bajo su jurisdicción (artículos 9 y 10). Muy vinculada a la evaluación del riesgo se encuentra la obligación de los Estados que participen en transferencias de armas, de prevenir el desvío de las mismas (artículo 11). A estos aspectos se regresará más adelante.

Para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, el Tratado establece la obligación de los Estados Partes de presentar un informe inicial y reportes anuales de exportaciones e importaciones; de llevar registros de exportaciones y transferencias a su territorio, y de cooperar con las demás Partes vía el intercambio de información sobre aspectos relacionados con la aplicación del Tratado, lecciones aprendidas, actores ligados a desvío de armas e investigaciones judiciales, entre otros (artículo 15).

Para asistir a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones el Tratado prevé el establecimiento de un fondo fiduciario.<sup>5</sup>

## Los primeros cinco años del Tratado sobre el Comercio de Armas (2015-2019)

En los cinco años de vigencia del TCA, el trabajo se ha centrado en la institucionalización de la maquinaria prevista en el mismo y en la promoción de su universalidad. El máximo órgano de Gobierno es la Conferencia de Estados Partes (CEP) en la que también participan los Estados signatarios y, en calidad de observadores, la sociedad civil, la industria

<sup>5</sup> El Fondo Fiduciario Voluntario (VTF, por siglas en inglés) del TCA fue establecido en 2016 por la Segunda Conferencia de Estados Parte para apoyar a los países que requieran asistencia en la implementación en el ámbito nacional de sus obligaciones conforme al Tratado. El Fondo se nutre de contribuciones voluntarias de Estados y donantes del sector privado. Entre las actividades que financia se encuentran la asistencia legal para la elaboración de leyes o reglamentos y el desarrollo de capacidades institucionales. El Fondo es administrado por el Secretariado del TCA con el apoyo de un comité de selección de proyectos compuesto por 15 Estados. En sus tres ciclos anuales, de 2017 a 2019, el VTF ha financiado 43 proyectos.

y otros actores interesados. Se han realizado cinco CEP —la primera de ellas hospedada y presidida por México en agosto de 2015—, que permitieron establecer el Secretariado, acordar presupuestos, reglas de procedimiento y financieras, formatos voluntarios para los reportes de los Estados, y crear los órganos de seguimiento.

Para el ejercicio de sus funciones, la CEP se apoya en un consejo de administración, encabezado por el presidente en turno e integrado por cinco representantes de Estados Partes, cada uno nombrado por su respectivo grupo regional; en un comité de selección del Fondo Fiduciario Voluntario, integrado por representantes de 15 países donantes, y en tres grupos de trabajo: aplicación eficaz del Tratado (integrado a su vez por tres subgrupos: prohibiciones, exportaciones y evaluación de exportaciones; tránsito y trasbordo, y desvío); transparencia y presentación de informes, y universalización del Tratado.

Los trabajos se desarrollan a lo largo de tres sesiones al año: dos reuniones preparatorias, regularmente en febrero y abril, y la CEP en el mes de agosto.

En estos años se han sentado las bases institucionales y administrativas, pero también se han identificado importantes retos que deberán atenderse en el curso de las siguientes CEP. A partir de 2020, inicia la fase de implementación propiamente dicha y se podrá identificar si las Partes están a la altura de los compromisos que asumieron. Mientras tanto, el gasto en armamentos continúa en aumento a nivel mundial, y los conflictos y la violencia persisten.

## La importancia del TCA para México

Se estima que anualmente se introducen ilegalmente a México un aproximado de 200 000 armas, de las cuales 70% proviene de un solo país, Estados Unidos, y 30% restante de otros países.<sup>6</sup> Ello cobra relevancia al observar que 69% de los homicidios dolosos cometidos en México son resultado del empleo de armas de fuego.<sup>7</sup> La proliferación de armas es también un

<sup>6</sup> Según la Secretaría de la Defensa Nacional con datos de la Agencia de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (ATF).

<sup>7</sup> Según Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México.

problema de salud pública y ha disminuido la calidad y la esperanza de vida de los mexicanos. Resulta paradójico que un país que tiene reglamentaciones muy estrictas para la importación y posesión de armas de fuego se vea inundado de armas ilícitas, que se adquieren con relativa facilidad en otros mercados.

No es posible para las autoridades mexicanas atender la grave problemática que enfrentan sin la cooperación internacional de los países productores. Sin duda, un mayor control en las fronteras y puertos de entrada terrestres y marítimos es indispensable, pero no es la única forma de evitar la introducción ilícita. Sin normas efectivas que controlen la venta de armas y eviten su desvío de parte de los países productores o comercializadores será imposible alcanzar los objetivos de seguridad y justicia a los que aspiran México y la comunidad internacional en su conjunto.

En este sentido, el TCA se convierte en una herramienta muy valiosa. No solucionará por sí mismo el problema que enfrenta México, pero sí contiene los elementos mínimos necesarios para que en el marco de los principios del derecho internacional los Estados Partes colaboren para reducir el sufrimiento humano, y promuevan la transparencia y el comercio responsable de armas convencionales.

Quiero destacar en este contexto tres aspectos a los que antes me referí y que son especialmente relevantes en todo esfuerzo para lograr un comercio responsable: la evaluación de riesgo, la prevención del desvío y la presentación de informes de cumplimiento.

La *evaluación de riesgo* es un análisis que cada Estado Parte debe llevar a cabo antes de autorizar, o incluso habiendo autorizado, una transferencia de las armas cubiertas por el Tratado. La evaluación es unilateral y se realiza conforme al sistema nacional de cada país. Sin embargo, debe cumplir con criterios claramente establecidos: ser objetiva, no discriminatoria, amplia, incluir información proporcionada por el Estado importador y todos los factores pertinentes, incluyendo el potencial de que las armas puedan ser usadas para actos ilícitos o para facilitar actos graves de violencia. De manera novedosa el Tratado establece entre los criterios que deben considerarse en la evaluación la violencia basada en género (artículo 7, párrafo 4).

La evaluación de riesgo no es un ejercicio mecánico: debe ser exhaustivo y caso por caso. Realizado bajo los parámetros que exige el TCA podría conducir a la negativa de una exportación. Cabe señalar que si

bien el Tratado se refiere a información proporcionada por el importador, nada impide que un tercer Estado proporcione información adicional que ayude a evaluar el riesgo. Esto es especialmente importante cuando se trate de datos que documenten desvíos detectados que hayan afectado al autor de la información. Asimismo, las CEP proporcionan espacios para intercambiar información sobre la manera en que los distintos exportadores llevan a cabo sus respectivas evaluaciones, comparar prácticas y criterios, y para compartir lecciones aprendidas.

La otra figura relevante es la *prevención de desvío* ya que, desafortunadamente, no es extraño que armas que fueron objeto de una transferencia lícita hacia un país aparezcan después en otro y alimenten conflictos y violencia. El TCA establece el deber de las Partes que participen en una transferencia de armas convencionales, de tomar medidas para evitar su desvío. Estas medidas incluyen el examen de las Partes que participan en la exportación, el intercambio de información y las acciones de mitigación de riesgo, entre otras. La CEP considera actualmente establecer mecanismos ágiles para que las Partes puedan intercambiar información sobre el tema, bajo parámetros de confianza y confidencialidad.

Finalmente, las Partes están obligadas a presentar *informes anuales*. Uno dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Tratado para ese Estado, que debe contener las medidas adoptadas para aplicarlo, incluyendo leyes nacionales, listas nacionales de control y otros reglamentos y medidas administrativas (artículo 13, párrafo 1).<sup>8</sup> Asimismo, deben informar de los cambios que realicen a su normativa. De manera adicional, deben presentar un informe anual, a más tardar el 31 de mayo de cada año calendario, sobre las exportaciones e importaciones de armas convencionales autorizadas o realizadas. Estos informes son una base para evaluar si las exportaciones realizadas por una Parte contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Tratado.

Actualmente se trabaja para mejorar los formatos voluntarios que fueron acordados para facilitar la presentación de informes, hacerlos más ágiles, claros e integrales y, sobre todo, evitar que dupliquen o se conviertan en una carga onerosa para las Partes, ya que se ha detectado que algunos países no los presentan por falta de capacidad técnica para elaborarlos. Al 31 de mayo

---

<sup>8</sup> A la fecha, 75% de las Partes del Tratado han cumplido con la presentación de estos informes iniciales.

de 2019, de los 92 Estados Partes que estaban sujetos a presentar sus informes anuales de 2018, sólo 45 los presentaron en tiempo, lo que representó una tasa de cumplimiento de 49%.<sup>9</sup>

México funge como copresidente del Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Presentación de Informes, función que le permite impulsar un mejoramiento en la calidad y el nivel de cumplimiento de los Estados en materia de informes, así como fomentar espacios para su discusión constructiva. Asimismo, podría alentar la presentación de informes de cumplimiento y el desarrollo de guías para facilitar la implementación nacional de las evaluaciones de riesgo.

## Rumbo a la universalidad del Tratado sobre el Comercio de Armas

Para que el Tratado sea efectivo, debe alcanzar la universalidad. A la fecha, el TCA cuenta con 105 Estados Parte y 33 signatarios.<sup>10</sup> En los dos primeros años se incorporaron 69 países, es decir, 65% de la membresía actual, pero en los tres siguientes el ritmo disminuyó significativamente.

Hay mucho espacio hacia dónde avanzar, si se considera que hay 33 signatarios, que el TCA fue adoptado por 156 países y que algunos otros no se han pronunciado, pero podrían sumarse en el futuro. Estados Unidos es signatario, pero ha expresado que no tiene la intención de ratificar,<sup>11</sup> mientras que países como China, India y Rusia no han firmado este instrumento. Las regiones con el índice más bajo de adhesiones son Asia y África, en ese

<sup>9</sup> Control Arms Secretariat, *ATT Monitor 2019 Report*, Nueva York, agosto de 2019, p. 111.

<sup>10</sup> Tratado sobre el Comercio de Armas, "Treaty Status", en <https://thearmstradetreaty.org/treaty-status.html?templateId=209883> (fecha de consulta 30 de enero de 2020).

<sup>11</sup> Estados Unidos es un país productor, exportador e importador de armas. Mantiene regulaciones débiles a la adquisición por particulares y es además el lugar del que proviene el mayor número de armas que se desvían ilícitamente a México. La ausencia del Estados Unidos del Tratado limita las posibilidades de que las Partes conozcan cómo administra su comercio de armas y su registro de transferencias, y de que se cuente con su colaboración y experiencia en la prevención y atención del desvío. Esto significa que cualquier necesidad de cooperación que México pueda requerir en esta esfera no sería con base en el TCA, sino en otros mecanismos, incluyendo la cooperación bilateral.

orden, lo que es paradójico dado que en esas regiones los conflictos y la disponibilidad de armas alcanzan niveles muy preocupantes.

Entre las causas que dificultan la ampliación de la membresía, están la falta de conocimiento del Tratado y sus beneficios; la percepción de que las obligaciones generarían una carga considerable de trabajo y aspectos relacionados con los procedimientos nacionales de ratificación. Todas estas causas son atendibles. Se trabaja en el marco de las CEP para agilizar y facilitar la presentación de informes, apoyar la construcción de capacidades entre las Partes y fomentar la cooperación internacional. Asimismo, los presidentes de las CEP llevan a cabo importantes esfuerzos para ampliar el número de Estados Partes. Se estima que esos esfuerzos seguirán avanzando, pero algo que redundará en la efectividad del Tratado es la participación de los principales productores y exportadores de armas. Estos países deben tomar conciencia de su responsabilidad y contribuir a atenuar las consecuencias sociales, económicas y humanas que derivan de la falta de controles en el comercio de armas.

## Conclusiones

El TCA contiene los controles mínimos indispensables para reducir la disponibilidad de armas convencionales a nivel global. Brinda el espacio técnico y político para dar visibilidad a este problema y sus consecuencias.

Su efectividad depende de la seriedad con que las Partes instrumenten sus disposiciones, en particular lo relativo a la evaluación de riesgo y las medidas concretas para evitar los desvíos de armas.

Alcanzar la universalidad del Tratado, en particular sumando a los principales productores y exportadores de armas convencionales (Estados Unidos, China y Rusia, entre otros países) contribuirá a su credibilidad y eficacia. Reforzar la presencia de la sociedad civil contribuye también a ese objetivo.

El TCA no resuelve el problema de violencia que México enfrenta, pero es un espacio valioso para intercambiar experiencias, buenas prácticas y fomentar la cooperación internacional. En este sentido, México debe seguir manteniendo una participación activa en las CEP y sus reuniones preparatorias, así como aprovechar las buenas prácticas para reforzar su legislación nacional.