



Universidad Torcuato Di Tella

(Des)armando mercaderes de la guerra: normas vs realpolitik

Tesis

Estudios Internacionales

Autor: Agostina María Dasso Martorell

Tutor: Rut Diamint

25 de junio de 2018

Agradecimientos

A Rut, que guió cada paso de este trabajo.

A mis padres, Eugenia y Ariel, que me permitieron esta educación y fueron mi inspiración en momentos decisivos.

Al abuelo Ariel y su secreta esperanza de que encuentre en el conocimiento, mi pasión.

Resumen

Las armas de fuego se han convertido en uno de los peligros más grandes para la seguridad internacional. La reconfiguración de las guerras ha traído consigo la reconfiguración de la seguridad internacional y la forma en que los Estados se enfrentan a ella. El objetivo de esta tesis es entender el proceso constructivo de remodelación de los estándares de seguridad analizando el ciclo de vida de las normas internacionales sobre armas pequeñas y ligeras: su entrada en agenda, su institucionalización y su posterior internalización por parte de los Estados del sistema internacional. En la actualidad, las normas aún no alcanzan un estatus legitimador que supere las intenciones reales de las naciones decisoras de la política mundial. Sin embargo, son capaces de crear los marcos necesarios para construir consensos y estándares internacionales de comportamiento.

Palabras clave: normas, tratado, seguridad, humanitario, armas, institucionalización, internalización, emergencia

Abstract

Firearms have become one of the greatest dangers to international security in recent years. The reshaping of wars has brought with it the reshaping of international security and the way in which States confront it. The objective of this thesis is to understand the constructive process of reconfiguration of safety standards by analyzing the life cycle of international norms on small arms and light weapons: their entry into the agenda, their institutionalization and their subsequent internalization by the States of the international system. At present, the norms still do not reach a legitimizing status that can overcome the real intentions of the decision-making nations of world politics. Nonetheless, they provide the necessary frameworks to build consensus and international standards of behavior.

Palabras clave: norms, treaty, security, humanitarian, weapons, institutionalization, internalization, emergence

Índice

Capítulo 1: Introducción.....	1
El caso: las armas pequeñas y ligeras	2
Capítulo 2: Marco conceptual	5
Estado del arte	5
Marco teórico	8
Capítulo 3: El ciclo de vida	14
Escenario 1: emergencia de la norma	14
El camino hacia la agenda de las Naciones Unidas	14
Esfuerzos globales, mecanismos multilaterales y acuerdos regionales	18
Las armas pequeñas y ligeras en la agenda de las Naciones Unidas	21
Consideraciones parciales	23
Escenario 2: cascada de la norma	24
La cascada	24
La inclusión de la sociedad civil	27
La Conferencia de Revisión	29
Un nuevo impulso	31
Un resultado esperado	34
Escenario 3: internalización de la norma	35
La aplicación concreta	37
Una norma humanitaria en manos equivocadas	43
Resumiendo ideas	50
Capítulo 4: El triunfo de la realpolitik.....	51
Conclusión: una señal de los tiempos	56
Bibliografía.....	58
Anexos.....	65

Capítulo 1: Introducción

La anarquía es la suposición fundamental que describe el desorden del sistema internacional. Un sistema políticamente fragmentado que carece de una autoridad central capaz de controlar el comportamiento de todos los Estados que lo componen. Se piensa, bajo la lupa del paradigma reinante del realismo, que el estado de naturaleza del sistema internacional es un estado de guerra permanente en el cual los Estados que lo componen compiten entre sí por el poder motivados por el autointerés de su propia supervivencia a través de la preservación de su seguridad.

Resulta intrigante, entonces, que en este estado de naturaleza en el cual conviven las naciones puedan proponerse y acatarse ciertas reglas de juego. Así, entran en escena las normas internacionales para poner a prueba este supuesto y estos comportamientos. Dentro de esta esfera se puede ver que los Estados, efectivamente, colaboran y cooperan entre sí. De aquí, entonces, surge una pregunta recurrente del análisis de las relaciones internacionales: ¿por qué se puede ver cooperación entre Estados si éstos conviven en un sistema anárquico? (Yoshimatsu, 1998). El estudio de los regímenes internacionales provee una respuesta a esta incógnita mediante trabajos que buscan descifrar por qué los intereses de los Estados tienden a la cooperación antes que a la creación de discordia, demostrando que existen marcos permanentes (regímenes o normas) en los cuales la discordia es sustituida por cierto grado de cooperación (Keman y Braun, 1987). La lógica que prevalece, en consecuencia, es que los Estados obtienen beneficios de esa cooperación y es eso lo que los lleva a colaborar entre sí.

Dicho esto, ¿por qué es importante estudiar las normas internacionales? La respuesta es simple: el análisis de éstas normas permite tener un buen entendimiento de la política mundial (Keohane, 1982). Los patrones institucionalizados de cooperación necesitan una explicación en un mundo donde se da por sobreentendido que las reglas generales son la anarquía y el conflicto. Las normas internacionales nos permiten ver cómo se manejan los Estados en el sistema internacional, cuáles son las expectativas que tienen del mismo y cómo éstas moldean su comportamiento dentro del sistema. De modo tal que ayudan a que las expectativas de los Estados sean consistentes entre sí y permiten

desarrollar acuerdos que de otra forma serían imposibles de consumir. Sin embargo, puede que esta explicación no sea enteramente ajustada. La mayoría de las veces no son las normas quienes definen las reglas del juego, sino los propios Estados. Son ellos quienes deciden, en última instancia, si acatar la norma o no y, si lo hacen, de qué forma hacerlo. La explicación que subyace a esto no hace más que poner sobre la mesa el punto de partida de este trabajo: la anarquía.

Este estudio se centra en el ciclo de vida de las normas internacionales con el propósito principal de detallar si éstas se internalizan por completo en la comunidad internacional o si esto no ocurre. En particular, interesa indagar por qué las normas internacionales no se asumen como un comportamiento dado para la comunidad de Estados que forman parte de las Naciones Unidas, pese a que ellos las ratifican. Para esto, es necesario enmarcar a las normas internacionales en un ciclo de vida que permita determinar los momentos claves de su desarrollo: la aparición, la institucionalización y la internalización. Este marco, eventualmente, proveerá una respuesta a si verdaderamente las normas tienen valor a la hora de determinar el comportamiento de los Estados.

La hipótesis de este trabajo sostiene que los Estados van a admitir o no la norma si ésta coincide con sus objetivos políticos. Muchas naciones, a pesar de ratificar las normas, no incorporan su cumplimiento, quedando como un país cooperante por una parte, pero mostrando que, al final del día, prima la realpolitik.

El caso: las armas pequeñas y ligeras

El fin de la Guerra Fría implicó la reconfiguración de las guerras tal como se conocían. La era bipolar acabó y se llevó consigo la concepción tradicional de la guerra interestatal. El patrón común para las nuevas formas de violencia es el uso de armas de fuego. Las nuevas guerras, en su mayoría intraestatales, utilizan armas pequeñas y ligeras que llegan a los países sumidos en crisis y conflictos a través de un mercado negro y del comercio de armas entre Estados. Son armas baratas, ligeras y fáciles de usar y transportar, cuya regulación se dificulta a medida que el mercado ilícito se expande.

El comercio de este material es, hoy en día, un peligro para la seguridad internacional. Las armas convencionales ligeras son las más utilizadas en cualquier tipo de conflicto en el plano humanitario, por eso, el exportador de este armamento juega un

papel clave en la fuerza potencial de las partes en conflicto (Rocha, 2011). La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce que la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas es uno de los factores que más contribuyen a los conflictos, al desplazamiento de personas, al delito y al terrorismo. Como consecuencia, socavan la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales (A/RES/63/240, 2009). Sin embargo, es posible que terminen siendo las mismas normas, en manos de ciertos jugadores críticos del sistema, quienes terminan siendo perjudiciales y amenazantes para la seguridad.

La acumulación de armas de fuego desde el fin de la Guerra Fría se ha convertido en un grave peligro para la sociedad internacional potenciando otras amenazas para la paz y la seguridad como el crimen organizado y el terrorismo internacional (Rocha, 2011). El contexto internacional junto con la acelerada globalización y liberalización de mercados hicieron que la producción de armas pequeñas se orientara hacia países con conflictos políticos internos, lo que contribuyó a encender la conflictividad intraestatal y la violencia (Velasco, 2016). Por este motivo es necesario, además de regular el comercio para evitar que contribuya a violaciones de derechos humanos, matanzas y guerras civiles, limitarlo, regularlo y hasta incluso reducirlo. Uno de los mayores problemas que tienen los intentos de institucionalización de este tipo de normas es el hecho de que grandes potencias continúan comerciando con países subsumidos en conflictos intraestatales. El supuesto previo de este trabajo es que las Naciones Unidas y, en especial el Consejo de Seguridad, cuyo mandato es comprometerse en conseguir la paz y la seguridad internacionales, tienen la obligación de promover normas cuyo fin último sea la prohibición del tráfico ilícito y el comercio de armas a países cuya sociedad está en peligro y es una constante amenaza a la seguridad internacional. Sin embargo, se presume que el rol que han tenido los “garantes de la paz y la seguridad” ha sido exacerbar las llamas del conflicto en dichos países proveyendo con, nada más y nada menos, las armas necesarias para sostener, ampliar y perpetuar el caos que existe.

La relación entre las armas pequeñas y la violencia de la nueva era ha llamado la atención de los países más afectados, de integrantes de la sociedad civil, de políticos y de la academia. Así, diversos actores han buscado la adopción de medidas internacionales, regionales y domésticas con el objetivo de regular la oferta y demanda. De esta manera,

las armas entraron en la agenda internacional, evidenciándose en la adopción de normas y leyes a través de un proceso de securitización (Velasco, 2016). En palabras de Barry Buzan et ál. (1998), el término securitización sirve para describir el proceso político y social mediante el cual un asunto se convierte en una amenaza para la paz y la seguridad. Una de las primeras sugerencias para regular el control de armas fue el desarrollo de estándares y normas internacionales de comportamiento que delinearán los parámetros aceptables de las actividades con armas pequeñas (Grillot, 2011).

Este trabajo busca detallar cómo las normas internacionales sobre armas pequeñas y ligeras han aparecido en la agenda internacional a través del proceso de securitización y cómo se ha desarrollado su “vida” desde ese primer momento de aparición hasta la actualidad. El análisis del ciclo normativo conducirá hacia la realidad de la actualidad. Una realidad que está en manos de potencias decisoras y que excede las reglas bajo las cuales se aparenta jugar. Para lograr el propósito último del presente estudio, se analizará la emergencia e institucionalización de la norma y luego, se evaluará si las normas se internalizan o no.

A partir del análisis del caso propuesto, se llevarán a cabo los siguientes pasos: en primer lugar, se describirá el marco conceptual que se usará a lo largo del estudio; en segundo lugar, se aplicará la metodología diseñada para enmarcar a la norma en sus ciclos de vida desarrollando tres escenarios planteados (emergencia, institucionalización e internalización), y en último lugar, se hará una conclusión para verificar la hipótesis que guía este trabajo.

Capítulo 2: Marco conceptual

A los fines de este trabajo, es necesario definir qué es una norma y cómo se da el proceso de generación de normas aceptadas internacionalmente. Para ello, se analizará, luego de un repaso por la literatura existente sobre normas internacionales, el proceso de construcción normativa que denota el desarrollo de la norma a través del tiempo. Esto permitirá centrar la atención en cómo, mediante la incorporación de normas internacionales, se ha hecho frente al problema de las armas pequeñas y ligeras desde el fin de la Guerra Fría; así como también permitirá entender la reconfiguración de las normas humanitarias desde el 9-11, cuestión que se verá más adelante en la conclusión.

Estado del arte

Desde hace varios años, las normas internacionales han sido objeto de discusión académica logrando conseguir un rol muy importante en la regulación de cuestiones como los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial, la guerra, el conflicto, el uso de armas de destrucción masiva, las minas antipersonales (Finnemore, 1996) y, como se analizará en este trabajo, las armas pequeñas y ligeras, entre tantas otras. Los estudiosos se han enfocado en responder cómo estas normas afectan el comportamiento de los Estados, cómo y por qué las normas emergen, evolucionan y se difunden (Grillot, 2011) y cuál es el sentido de su rol ordenador en este sistema entendido, en principio, como caótico.

En el mundo académico de las normas internacionales, el debate sobre la definición de lo que es una norma internacional sigue siendo protagonista de la escena. Mientras algunos sugieren que reflejan el comportamiento cotidiano de los Estados (Thomson, 1993), otros argumentan que las normas definen la forma en que los Estados deberían comportarse (Barnett, 1995). En definitiva, este trabajo entenderá norma internacional como sinónimo de régimen internacional y utilizará la siguiente definición: “los regímenes internacionales son principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, p.186). A su vez, se entiende a las instituciones internacionales

como conjuntos de reglas que pretenden gobernar el comportamiento internacional (Simmons y Martin, 2001). Partiendo de estas definiciones, se intentará desarrollar y cuestionar el ciclo de vida de la norma internacional, no sin antes hacer un repaso por las interpretaciones ya existentes en la literatura.

Siguiendo el razonamiento de Hasenclever (2000), se encuentra que se puede hablar de tres escuelas de pensamiento de los regímenes internacionales: el realismo, que se focaliza en las relaciones de poder; el neoliberalismo, que basa sus explicaciones en el análisis de los intereses; y el cognitivismo¹, que enfatiza en las dinámicas de conocimiento, comunicación e identidades. Dentro de este marco, existen diferenciaciones y enfoques que sugieren que los liberales sostienen que la razón fundamental por la cual los Estados crean regímenes internacionales es superar el dilema del prisionero. Mientras que los realistas, por su parte, se centran en el poder y la distribución del mismo entre los Estados para explicar la aparición de los regímenes. De una ramificación del enfoque realista, parte la teoría de la estabilidad hegemónica que percibe a los regímenes internacionales como un subsistema del sistema hegemónico y discute cómo los hegemones usan su poder para crear este tipo de regímenes (Oshiba, 1994). Ésta visión analiza la concentración del poder en un Estado dominante que facilita la creación de regímenes a su gusto y medida (Keohane, 1982).

Dadas las diferenciaciones y enfoques existentes, interesa destacar cómo Haggard y Simmons (1987, p.492) clasifican la literatura que analiza el cambio en las normas internacionales en cuatro categorías: estructural, teoría de los juegos, funcional y cognitiva. Las explicaciones estructurales (que incluyen la teoría de la estabilidad hegemónica) pretenden mostrar que las normas internacionales no influyen en las políticas nacionales porque son las estructuras las que moldean el comportamiento. Desde la teoría de los juegos se arguye que los actores están limitados por la estructura del juego interestatal. Las explicaciones funcionales asumen que los actores son racionales pero incluyen imperfecciones de mercado, transacciones, costos de la desinformación e incertidumbre. Y, por último, las explicaciones cognitivas que se focalizan en el significado intersubjetivo de las estructuras que vinculan a los actores, consideran a las normas condicionadas por la ideología y por el conocimiento. Por otro lado, existe literatura que ha analizado las normas internacionales desde el enfoque del *rational-choice*. Algunos exploran por qué los actores auto-interesados buscan, en ciertas circunstancias,

¹ Este estudio interpreta el análisis cognitivista de igual manera que el constructivista.

someterse a regímenes internacionales y cómo pueden explicarse las fluctuaciones en el tiempo del número, extensión y fuerza de estos regímenes.

Asimismo, se considera que las normas internacionales son variables causales básicas para la formulación de los comportamientos de los Estados y los resultados de dichos comportamientos (Krasner, 1983). Las normas en el marco de la teoría de los regímenes internacionales son importantes para crear expectativas y para establecer cuál va a ser el comportamiento de los Estados en la arena política (Young, 1980). ¿De qué manera pueden éstas normas afectar el comportamiento de los países? Constituyendo actividades de los Estados, previniendo comportamientos y permitiendo acciones para que las naciones puedan actuar.

El poder y el interés, así como también la cultura y las ideas, explican la emergencia, difusión e internalización de las normas internacionales (Grillot, 2011). Para Finnemore y Sikkink (1998) la literatura sobre normas internacionales que se focalizaba en el *rational-choice* sufrió un giro en 1980 por la literatura constructivista más interesada en el fenómeno ideacional o social. El enfoque constructivista da sus argumentos a través de normas, culturas e ideas. Desde una perspectiva constructivista, la estructura internacional está determinada por la distribución internacional de las ideas (Wendt, 1992). Las expectativas, las creencias y las ideas compartidas sobre el comportamiento apropiado son lo que dan al mundo estructura, orden y estabilidad (Finnemore y Sikkink, 1998).

Parece apropiado usar el enfoque constructivista para estudiar la evolución de las normas internacionales dado que la forma en que éstas determinan el comportamiento de los Estados en la comunidad internacional está mediada por las ideas, las culturas y los conocimientos de los actores. Según el marco teórico desarrollado por Finnemore y Sikkink desde este enfoque, serán éstos elementos los que determinarán los motivos de los actores y los mecanismos dominantes a través de los cuales la norma evolucionará (o no) en el tiempo. Se adoptó como enfoque predominante de este trabajo porque permitirá vislumbrar cómo el rol de los Estados en la aparición y desarrollo de la norma está atravesado por sus ideas, así como también por los cambios culturales que el avance de la norma supone. Sin embargo, si bien la motivación para convertir la norma en hábito se entiende detrás del constructivismo, el análisis particular de cada caso permite dilucidar que la toma de decisiones de los Estados está medida por la estructura prevaleciente y, más que nada, por el poder y el interés político y económico subyacente, por lo que no hay que olvidar el enfoque realista.

La literatura académica sobre las normas que invita a la posibilidad de progreso moral en la política internacional es considerada un indicador de que las normas basadas en preocupaciones morales pueden, en cierta medida, cambiar la conducta de los Estados en la arena internacional. En sintonía con esto, la temática principal de la literatura constructivista argumenta que las normas coexisten con preocupaciones estratégicas que hacen que sea necesario alejarse de explicaciones basadas en el interés y el poder. Si bien el constructivismo es necesario para explicar el progreso de las normas, no es suficiente para explicar el comportamiento de los Estados hacia ellas. El constructivismo, que asume que las normas suponen estándares progresivos de comportamiento encuentra en problemas sus explicaciones cuando éstas normas envisten las representaciones morales de los Estados liberales. Este patrón empírico trae a la luz la pregunta de cómo los regímenes liberales pueden seguir traficando armas a regímenes autoritarios violadores de derechos humanos y, a pesar de esto, seguir manteniendo la responsabilidad de estar a favor de las normas y de hacerlo en nombre de la paz y la seguridad (Stavrianakis, 2016). Luego de la exposición de la interpretación constructivista que este estudio quiere darle al desarrollo de la norma, se retomará esta problemática del análisis en la conclusión.

Marco teórico

Más allá de la discusión sobre qué son las normas y si éstas importan, este trabajo atenderá cómo las normas emergen, evolucionan y se difunden. ¿Por qué son relevantes las explicaciones teóricas sobre las normas para el desarrollo del control de armas pequeñas y ligeras? Porque este estudio supone que, hasta el momento, las normas que han aparecido en la agenda sobre el tema no son lo suficientemente fuertes como para considerar que llegan a alcanzar la tercera fase de aplicación: la internalización. Este trabajo examina cómo es que el problema aparece en la agenda internacional, cuáles fueron las formas a través de las cuales se institucionalizó y cómo es que la debilidad de esta institucionalización impide la internalización de las normas. En consecuencia, se desarrollará un trabajo de carácter cualitativo explicativo que usará como marco teórico la teoría desarrollada por Martha Finnemore y Katherine Sikkink en su trabajo *International Norm Dynamics and Political Change* y su planteo sobre el ciclo de vida de las normas internacionales. Siguiendo sus lineamientos, se realizará un análisis de caso focalizado en los regímenes de armas pequeñas y ligeras (APAL) desde el momento de su

aparición², hasta la actualidad. Por cuestiones que exceden el alcance de este trabajo, se delimitará la investigación de la norma al marco exclusivo de la Organización de las Naciones Unidas. Mediante el análisis de los actores y los mecanismos dominantes, se identificará cómo la norma avanza a través de cada uno de los escenarios para determinar la certidumbre la hipótesis: la norma no se internaliza pese a que los Estados la ratifican.

Las autoras (1998) explican que la influencia de la norma es entendida como un proceso de tres escenarios: 1) emergencia de la norma, 2) cascada de la norma (institucionalización) y 3) internalización de la norma. Los primeros dos escenarios están divididos por un punto de inflexión a partir del cual un grupo importante de estados comienzan a adoptarla. A su vez, cada escenario es analizado a través de tres variables distintas: los actores, sus motivos y los mecanismos de influencia.

Comenzando con la cuestión de la emergencia, el mecanismo dominante es la persuasión por parte de los promotores de la norma. Hay dos elementos claves en este escenario: los emprendedores y las plataformas organizacionales en las cuales actúan. Los primeros son quienes traen el tema a la agenda internacional, mientras que los segundos son aquellos lugares donde los emprendedores promueven las normas (pueden ser tanto ONGs como OIGs). Para que la norma emergente alcance el umbral para pasar al segundo escenario, debe conseguir ser institucionalizada en reglas y organizaciones internacionales.

Una cuestión a destacar es lo que las autoras reconocen como *punto de inflexión*. Se llega a este punto cuando los emprendedores han convencido a una masa crítica de Estados de convertirse en promotores de esa idea y aceptan adoptar nuevas normas en la agenda internacional. Los estudios empíricos³ consideran que la norma llega al punto de inflexión cuando un tercio del total de los Estados del sistema patrocinan la norma (Finnemore y Sikkink, 1998).

Pasando al segundo escenario, la cascada de la norma es un mecanismo dinámico de imitación. Ello implica que los líderes socializan al resto de los Estados a seguirla. Se genera un efecto “contagio” internacional o regional en el que los que previamente no acataban la norma internacional se convierten en observadores de la misma. Los países se comprometen a cumplir

² Se tomará el año 1991 para el inicio de la norma dada la primer resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre este tema.

³ Estudios como los de Ramírez, Soysal y Shanahan (1997) sobre el voto femenino y el de Price (1998) sobre las minas antipersonales son analizados por Finnemore y Sikkink a la hora de aplicar su teoría.

con las normas en este punto por razones que se relacionan con su identidad como miembros de la comunidad internacional. La identidad del Estado determina su comportamiento, y a menudo, el contexto cultural-institucional en el que los Estados actúan moldea la identidad de los mismos. Según el análisis de las autoras, se identifican cuatro posibles motivaciones para que las naciones no originarias acepten la norma: presión de grupo, legitimidad, conformidad y estima.

El tercer escenario implica la internalización de la norma, es decir, llegan a un punto en las que son ampliamente aceptadas y terminan siendo internalizadas en el comportamiento cotidiano de los actores. Adquieren una calidad de “taken-for-granted”⁴ que hace que la conformidad con la norma sea automática. Éstas normas son muy poderosas ya que el comportamiento de acuerdo a la misma no es cuestionado. En ciertas ocasiones, puede ser difícil distinguir cuáles son las normas que ya han sido internalizadas por la comunidad de Estados dado que ya no forman parte del debate político.

Las autoras resumen el proceso previamente descrito en el siguiente cuadro:

	Escenario 1: Emergencia de la norma	Escenario 2: Cascada de la norma	Escenario 3: Internalización de la Norma
Actores	Emprendedores de la norma con plataformas organizacionales	Estados, organizaciones internacionales, redes	Leyes, profesiones, burocracia
Motivos	Altruismo, empatía, compromiso ideacional	Legitimidad, reputación, estima	Conformidad
Mecanismos dominantes	Persuasión	Socialización, institucionalización, demostración	Hábito, institucionalización

El ciclo de vida de la norma internacional (Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, 1998)

El ciclo vital de las normas internacionales desarrollado en éste marco teórico no es un proceso inevitable (Finnemore y Sikkink, 1998). Lo que se quiere decir con esto es que no todas las normas van a lograr pasar por todos los escenarios que plantean hasta llegar a la internalización. Muchas quedan por el camino, algunas logran ser institucionalizadas, otras no

⁴ Término usado por Finnemore y Sikkink para explicar cómo es el comportamiento de los Estados hacia la norma. Puede entenderse en español como “dado por sentado”.

llegan ni siquiera al punto de inflexión.

La descripción anterior sobre el proceso de internacionalización tiene el objetivo de explicar cómo una norma evoluciona y se va construyendo en el sistema internacional. Así, dado que la intención es enmarcar a la norma internacional en el ciclo de vida previamente descrito, será necesario identificar cuándo dicha regulación pertenece a cada uno de los escenarios del ciclo. La importancia de aplicar este marco al caso de las armas pequeñas y ligeras reside en que permite ver en qué instancia se encuentra la comunidad internacional ante el desarrollo de normas humanitarias. A través del análisis de este caso se podrá identificar los protagonistas de la proliferación o no-proliferación de las normas del sistema y así cuestionar el grado de cooperación a nivel mundial en temas que comprometen el mantenimiento de la paz y la seguridad de todos los países del globo.

Resulta beneficioso utilizar este marco teórico ya que permitirá dar cuenta de los actores y mecanismos protagonistas del proceso de emergencia, evolución y difusión de la norma. El supuesto previo de este trabajo es que, a pesar de su promulgación en el marco de la ONU, la norma no se internalizó. Si ello se verifica, el caso funcionará como un ejemplo para demostrar que no todas las normas regulan el comportamiento de los Estados de igual manera y que es, en definitiva, la *realpolitik* la que termina influyendo sobre el comportamiento de las naciones hacia la norma. En segundo término, se espera demostrar que completar el ciclo de vida de las normas no es un proceso inevitable.

Para lograr este propósito se revisará el trayecto de las normas sobre armas pequeñas y ligeras a lo largo del tiempo. Debido a una cuestión de espacio, el trabajo se centrará exclusivamente al análisis dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas. En consecuencia y, tomando como referencia la teoría descrita previamente, se considerarán los principales actores y los mecanismos dominantes de cada escenario del ciclo de vida. La variable “motivos” será omitida del análisis porque no resulta posible sistematizar de forma objetiva cuáles fueron los motivos de los actores en cada escenario dada la falta de fuentes o la imposibilidad de acceso a las mismas.

De acuerdo con el modelo elegido, la norma se encontrará en el primer escenario cuando los principales actores identificados, los emprendedores, sean los encargados de promover e instalar el tema en la agenda internacional. Se supone que ellos lograrán avivar el debate de la norma en cuestión a través de mecanismos de persuasión. Serán considerados actores aquellos

que, habiendo presentado un informe ante la ONU sobre el tema, formado parte de un panel de alto nivel, realizado campañas de promoción y concientización, o creado o formado parte de una plataforma organizacional especializada, hayan logrado darle un marco a la problemática. Se considerará como mecanismos de persuasión la realización de campañas, la organización de cumbres o eventos y la redacción de informes. De esta manera, se identificarán las variables necesarias para determinar el primer escenario: la emergencia de la norma.

En el segundo, los actores principales serán los Estados de la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y las redes transnacionales. En este caso, los mecanismos dominantes que desatarán la cascada de aceptación de la norma por parte del resto de la comunidad internacional serán la socialización, la institucionalización y la demostración de que adoptar la norma es requisito importante para ser parte de la sociedad internacional. Serán considerados actores quienes hayan firmado, ratificado o participado activamente en las negociaciones del Programa de Acción⁵, los protocolos concernientes al programa y el Tratado de Comercio de Armas. Al mismo tiempo, se considerará también aquellos actores que hayan intentado impedir estos procesos con la intención de interrumpir el proceso normativo. Dado los mecanismos dominantes de esta fase, se considerará la cantidad de actores que firmaron o ratificaron tratados o protocolos, las resoluciones y reportes emitidos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos, y las reuniones anuales y los estándares de implementación de dichos documentos. De esta manera, las variables identificadas permitirán determinar el segundo escenario: la institucionalización de la norma.

La instancia del último escenario, la internalización, implica la existencia de leyes, profesiones y burocracia de un Estado con el propósito de regular y administrar el comercio de armas y restringir el tráfico ilícito. El Estado incorpora en su ordenamiento interno lo conseguido por las normas en el ámbito internacional y lo traduce en leyes, construye una burocracia organizada y profesiones que la compongan que respondan a las reglas establecidas de control, regulación y restricción de armas conseguidas a partir de la institucionalización. El mecanismo dominante que se identifica es el hábito mediante el cual el Estado se organiza, a través de anuncios y disposiciones internas, para respetar el tratado internacional.

A modo de ejemplo, un trabajo que aplica este marco teórico a una norma internacional

⁵ Bajo el Programa de Acción los gobiernos acuerdan a mejorar las leyes nacionales de armas pequeñas, los controles de importación y exportación y, además, se comprometen a cooperar y ofrecer asistencia.

es *Instituciones, Normas y Conflictos: Los años devorados por las langostas* de Esther Barbé. La autora aplica el ciclo vital de las normas a la noción de *Responsabilidad para Proteger* con el fin de contestar cómo y por qué surge la norma, cómo se legitima y en qué contexto se hace. El texto se centra en destacar la función de la Organización de las Naciones Unidas como legitimadora y en establecer el proceso y los actores de la construcción de la norma en la lógica cíclica del ciclo de su vida. En el primer escenario, se focaliza en los emprendedores, las plataformas organizacionales en las cuales se desempeñan, cómo enmarcan y denominan la norma a través de convenciones, discursos e informes; demostrando cómo la promueven. En el segundo escenario, se focaliza en la legitimación y el umbral declaratorio. Si bien concluye que la norma sobrepasa el umbral, aún forma parte del debate que discute su reformulación. Finaliza sin necesidad de alcanzar el tercer escenario ya que sigue habiendo colisión de valores y principios que no permiten que esta regulación se torne un hábito. De esta manera, declara la norma de *Responsabilidad para Proteger* como sociológicamente emergente. Interesa la perspectiva de Barbé porque provee una estructura posible para el desarrollo del análisis de estándares internacionales. Además, no sólo puede ser usada como guía para aplicar la teoría al caso, sino que también provee parámetros del tipo de información necesaria a obtener para desarrollar los escenarios de cada norma.

El marco teórico desarrollado por Finnemore y Sikkink junto con la metodología de identificación de variables previamente presentada serán las herramientas principales para la concreción del objetivo de este estudio. Si bien el motivo principal es comprobar el supuesto de si las normas se internalizan en el comportamiento de los Estados, quedará por responder la incógnita que surge de esta pregunta. ¿Son los Estados quienes determinan el comportamiento de la norma o la norma quien moldea el comportamiento de los Estados? Se espera que el análisis de la emergencia, institucionalización e internalización de las normas revele el verdadero comportamiento de los Estados hacia las reglas de la comunidad internacional.

Capítulo 3: El ciclo de vida

Los ciclos de vida normativos son únicos para cada norma. Algunas emergen y se institucionalizan con rapidez, otras no llegan ni a cruzar la puerta del umbral declaratorio. Los recorridos que les esperan son únicos y, si bien podemos situarlos bajo un mismo patrón o enmarcarlos en una teoría, hace falta analizarlos caso a caso para encontrar los detalles que los hacen diferentes. Esta sección desarrollará el camino recorrido por los actores, los instrumentos y los logros que permitieron ubicar la cuestión de las armas pequeñas y ligeras en la agenda de seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Escenario 1: emergencia de la norma

La emergencia de la norma está determinada por el momento en que el tema hace su aparición en la agenda internacional. Esto significa que la comunidad internacional le otorga el espacio y la importancia correspondiente para que actores que bien pueden ser Estados, gobiernos, individuos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, entre otros, lleven adelante actividades que permitan crear un marco, concientizar y convocar al resto de los actores, de la importancia de que se construyan normas para la regulación del problema en cuestión.

El camino hacia la agenda de las Naciones Unidas

“Por mucho tiempo, se ha asumido que las armas pequeñas eran inconsecuentes. Se está volviendo sumamente evidente que, en realidad, son las más peligrosas de todas” escribió Aaron Karp⁶ en 1994 en su texto *La revolución de las armas*. De esta forma, dejó claro que la amenaza de las armas pequeñas y ligeras surgida tras la Guerra Fría pedía a gritos el lugar merecido en la agenda de seguridad internacional. Para esas fechas, la cuestión estaba dejando de ser un tema exclusivo de académicos e investigadores. El Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) ya se encontraba promocionando libros sobre

⁶ Académico de la Universidad de Old Dominion en Norfolk, Virginia. Es consultor senior del Small Arms Survey en Ginebra.

armas y el mantenimiento de la paz en situaciones de posconflicto (Rana, 1995). Tanto activistas como académicos y hacedores de políticas públicas comenzaron a resaltar los problemas asociados a la circulación, el mal uso y la cantidad de armas disponibles en el mundo. La “comunidad epistémica emergente”⁷(Grillot, 2011) no sólo comenzó a generar información sino también conciencia sobre las consecuencias que el alcance de las armas ligeras tenía para las poblaciones civiles.

Sin embargo, no fueron ni Karp ni UNIDIR quienes iniciaron el proceso de aparición de las armas pequeñas y ligeras en la agenda internacional, sino Oscar Arias. El entonces presidente de Costa Rica (1986-1990) le debió su triunfo electoral a la promesa de luchar por la paz en Centroamérica, abatida por conflictos políticos y militares. En agosto de 1987, se firmó en Guatemala el Plan de Paz Arias que funcionó como la base de una paz duradera y del comienzo de un proceso de democratización de la región. En reconocimiento a sus logros, Arias fue galardonado con el Premio Nobel de la paz de 1987, lo que le permitió crear la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano que se ha dedicado desde entonces a la desmilitarización y el control de armas pequeñas y livianas, entre otros temas (Velasco, 2016).

Entre 1993 y 1994, Arias invitó a otros Premios Nobel a desarrollar un Código Internacional de Conducta para regular las transferencias de todo tipo de armas, con el fin de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En 1995, se sumaron al proyecto organismos como Amnistía Internacional y organizaciones no gubernamentales como Security Information Council, Saferworld y World Development Movement. La iniciativa no vinculante fue suscrita por varios países del mundo en 1996 en la ciudad de San Francisco (Velasco, 2016). Si bien el proyecto fue cuestionado por Egipto, Colombia y Paquistán, así como también por una parte de la sociedad civil (disconforme con un compromiso que involucraba únicamente sanciones morales), el Código de Conducta contó con la fuerza para colocar al comercio de armas bajo el amparo del derecho internacional humanitario (Velasco, 2016). Fue este proyecto la base para la redacción de un documento legal en miras de ser vinculante. Este documento, luego se convertiría en el Programa de Acción (2001) y consecuentemente en el Tratado de Comercio de Armas (2013). Pero esa parte de la historia se desarrollará más adelante. Lo que interesa destacar es la necesidad de un actor como el

⁷ Peter Haas (1992) explica el rol de las comunidades epistémicas. Denise García (2006) describe el desarrollo de la comunidad epistémica de armas pequeñas. También realizaron aportes en esta comunidad Keith Krause (1994) y Aaron Karp (1994).

presidente Arias para impulsar la creación de dichas normas en la comunidad internacional. Una personalidad de renombre, un Premio Nobel, alguien quien tuviera en su caracterización en la política una imagen poderosa para la promoción de la paz y la seguridad internacionales. Importa enfatizar también, que pudo ser prescindible que el documento no fuera vinculante al momento de la emergencia de la norma. Lo preciso fue tan solo la aparición de algo que moviera el tema entre los decisores de la comunidad internacional.

Tanto como Oscar Arias, merece destacarse para la difusión de la nueva agenda de seguridad a la Organización no Gubernamental Saferworld; institución que surgió en Bristol en 1989 como una organización de investigación políticamente independiente. En 1991, en el marco de la caída de la Unión Soviética, el resabio de armas convencionales de la Guerra Fría comenzó a inundar el mercado de armas, propulsando así guerras civiles desde Bosnia hasta Sudán. Saferworld fue una de las primeras organizaciones en decir que “las armas pequeñas y ligeras son las armas reales de destrucción masiva en términos del impacto que tienen en la vida de las personas” (Saferworld, 1989). Entre 1991 y 1992 se llevó adelante un convenio con la Unión Europea para conseguir criterios comunes en las políticas de exportaciones de armas nacionales. Esto proveyó a Saferworld y otras organizaciones no gubernamentales, una plataforma para impulsar un código de conducta para la región. Luego de la redacción de un borrador, la organización trabajó para la obtención del apoyo de los gobiernos europeos, los parlamentarios y otras organizaciones internacionales para la concreción de un código que desembocó en la Declaración del Consejo Europeo sobre la no-proliferación y las exportaciones de armas (Parlamento Europeo, 1992). Este fue uno de los primeros pasos significativos para lograr que las naciones manufactureras asumieran responsabilidad sobre cómo sus armas impactan en situaciones de conflicto, de desarrollo y sobre los derechos humanos (Saferworld, 1989). El 5 de junio de 1998, los países miembros de la UE adoptaron el Código de Conducta de la Unión Europea sobre Exportaciones de Armas. Aunque este documento no es legalmente vinculante, fue un primer paso para el objetivo de la organización.

Saferworld también se sumó a la campaña realizada por Oscar Arias con el objetivo de concretar un Código de Conducta Internacional que se terminó por celebrar en San Francisco en 1996, un código que allanaría el camino para que, una década después, se lleven a cabo las discusiones de la ONU para el Tratado de Comercio de Armas. Estos primeros pasos en la arena internacional pusieron a Saferworld en el podio de los referentes más relevantes de la seguridad.

Fue la reputación que logró lo que la colocó en el tablero de jugadores críticos para la emergencia de las normas sobre armas pequeñas y ligeras que tendría lugar sólo unos años más adelante.

Otro evento importante que dio impulso a estas normas fue la suscripción del Tratado de Ottawa en 1997. La prohibición de las minas antipersonales se convirtió, en palabras de Carla Velasco (2016, p.148) “en un referente a seguir y en una demostración de que el activismo de la sociedad internacional y de los países pequeños puede tener resultados positivos en la implementación de regulaciones”. Al año siguiente, con la ayuda de Saferworld, se creó la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA, sus siglas en inglés) que se ocupó de la articulación de la sociedad civil internacional en torno al Código de Conducta (Velasco, 2016). A medida que la problemática iba tomando cuerpo en la esfera internacional, empezó a volverse claro que la sociedad civil tenía un rol crucial que jugar.

En 1997, un grupo de ONGs de Washington y Londres comenzó a movilizarse en derredor del problema de las armas livianas, basada en su previa experiencia en campañas realizadas para abolir las minas antipersonales. Ya en 1998, 150 organizaciones y otros individuos formaban parte esta red de ONGs. Para el momento que se llevó a cabo la conferencia de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras, 320 organizaciones e individuos de 70 países diferentes formaban parte de IANSA. Esta red tuvo el propósito de vincular a las organizaciones de la sociedad civil para trabajar en conjunto en el movimiento global contra las armas y para frenar la proliferación y el mal uso de armamento. A través de la realización de campañas internacionales y proyectos de investigación, los miembros de IANSA promovieron (y aún promueven) medidas a nivel local, nacional, regional y global para reforzar la seguridad humana⁸. Frente a este activismo de los grupos por el control de armas, los grupos pro-armas también incidieron en el debate. La Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés) fue registrada como ONG en 1996. Esta coalición de más de 12 organizaciones pro-armas condujo el movimiento ante la ONU y otras arenas internacionales (Grillot, 2011). Como se desarrollará en el próximo escenario, IANSA y la NRA representaron ante las Naciones Unidas los dos polos opuestos de la sociedad civil en la conferencia sobre las armas pequeñas.

⁸ Las iniciativas y proyectos de IANSA se pueden encontrar en su página web: www.iansa.org

Esfuerzos globales, mecanismos multilaterales y acuerdos regionales

El fin de la Guerra Fría también implicó el fin del Comité Coordinador de Control de Exportaciones Multilaterales (COCOM, por sus siglas en inglés), un régimen de control de exportaciones con foco en el binomio Este-Oeste. Ante la necesidad de establecer un acuerdo que dirimiera los riesgos que el auge de las armas convencionales supone para la seguridad regional e internacional, los miembros del COCOM se reunieron en La Haya el 16 de noviembre de 1993. En esta reunión de Alto Nivel, los 17 representantes de los países miembros del comité decidieron terminarlo para establecer un nuevo acuerdo multilateral que se conoció temporalmente como el “Nuevo Foro”. Así fue como el 19 de diciembre de 1995, en otra reunión de Alto Nivel, se decidió establecer el “Acuerdo Wassenaar” que debe su nombre a la ciudad donde se celebró. En abril de 1996 se realizó en Viena la inauguración plenaria de un acuerdo que cuenta con la participación de 42 países⁹. Se puede considerar este acuerdo internacional como el primero que reúne a una gran cantidad de Estados en el compromiso de la lucha contra el tráfico ilegal y del control y regulación de armamentos convencionales y que, además, responde a una lógica correspondiente a la pos-Guerra Fría, dejando de lado las cuestiones Este-Oeste para considerarla una problemática internacional y global. Este compromiso funcionó como la base para el diseño de las futuras normas de control y regulación por parte de la comunidad internacional.

Antes de que la ONU institucionalizara la problemática, fue la Organización de Estados Americanos quien celebró la “Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” (CIFTA) en 1997. La concreción del CIFTA tuvo origen en el análisis realizado por tres grupos de expertos que desembocó en la redacción de un “Reglamento modelo para el control de tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones” por parte de los países del Grupo de Río (AG/RES/1797, 2001). Velasco (2016) le atribuye a su rápida y temprana suscripción el hecho de que otras regiones del mundo siguieran el ejemplo latinoamericano e, inspirándose en él, concretaran sus propios instrumentos regionales.

⁹ Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

En el continente africano, los actores más prominentes fueron Mali y Sudáfrica. En 1994, el presidente de Mali, Alpha Oumar Konaré lideró la implementación de un programa de colección y deconstrucción de armamento en el posconflicto. Este hecho fue clave para generar el interés que llevó a la conformación del primer Grupo de Expertos de la ONU y para que el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali llamara al "micro-desarme" (UNIDIR, 1995). Por su parte, la Sudáfrica post-apartheid comenzó a involucrarse en el tema dada su experiencia con el crimen y la proliferación de armas pequeñas como consecuencia de los conflictos que se estaban dando en Angola y Mozambique¹⁰. La atención internacional que fue propulsada por informes de ONGs comenzó con el análisis del flujo de armas a Ruanda durante el genocidio y luego con investigaciones de la ONU sobre la problemática en Liberia, Sierra Leona y Angola¹¹ (Human Rights Watch ,1995; UN Panel of Experts, 2000).

En 1999, la Organización para la Unidad Africana (OAU) comenzó a desarrollar grupos de trabajo en coordinación con el Instituto de Estudios de Seguridad (ISS, por sus siglas en inglés, una ONG basada en Sudáfrica) y el Centro de Desarme Regional de la ONU en Lomé. Tenían el objetivo de alarmar a los círculos gobernantes del problema y a la vez desarrollar una posición común africana frente a las armas pequeñas (Krause, 2002). Este proceso culminó en la Declaración de Bamako (diciembre del 2000), un documento que fue clave para el proceso subsecuente de la ONU que se aprobó a nivel ministerial por parte de los estados miembros de la OAU. Como se argumentó anteriormente, las ONG tuvieron una fuerte influencia en la formulación de la agenda multilateral y en la construcción de posiciones nacionales frente a los temas de armas pequeñas y ligeras. Entre otros instrumentos regionales para la regulación de la proliferación y el tráfico ilícito se encuentran el "Protocolo sobre el control de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados" en África Meridional (en vigor desde noviembre del 2004) y el "Protocolo de Nairobi para la prevención, control y reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África" (en vigor desde mayo del 2006).

En 1997, la UE acordó el "Programa para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas convencionales". En 1998, desarrolló el "Código de conducta en exportación de armas" y en diciembre de ese año acordó una *acción conjunta*, una medida que requería que la

¹⁰ En ambos países se estaban llevando adelante guerras civiles.

¹¹ Human Rights Watch y el Panel de Expertos Gubernamentales de la ONU condujeron las investigaciones en África.

implementación nacional del Código de Conducta fuera legalmente vinculante. Una de las mayores consecuencias de estos avances fue la fuerte posición que la Unión Europea tuvo en la conferencia para el programa de acción de la ONU. Avocó hacia la necesidad de tener referencia específica para desarrollar y respetar los criterios de exportación, a negociar instrumentos legalmente vinculantes y a incentivar la transparencia en exportación e importación de armas pequeñas y livianas. Otras consecuencias tienen que ver con cómo cambió la posición de países dentro de la Unión Europea hacia la proliferación de armas y a la transparencia en las exportaciones. Casos como el de Francia¹², Holanda¹³ y la realización de proyectos de asistencia en Albania y Camboya¹⁴, demuestran cómo cambiaron los intereses de los Estados. Fueron logros que, ante la ausencia de instrumentos multilaterales y ante la ausencia de la atención en la agenda internacional de seguridad, jamás se podrían haber dado por iniciativa individual (Krause, 2002).

Para fines de 1990, un grupo de Estados *like-minded* comenzó a imponerse como activista por mayores controles para las APAL. Tanto Canadá como Noruega y Bélgica celebraron reuniones en 1998 con el propósito de coordinar las acciones de los estados en temas como el desarrollo y la puesta en práctica de leyes sobre la posesión civil de armas y el mejoramiento de las practicas de exportación e importación. Debe destacarse el rol que jugó el gobierno canadiense para la implementación de las armas en la agenda internacional. Para crear conciencia, patrocinó la primer reunión a gran escala de ONGs en julio de 1998. Esta reunión fue explícitamente coordinada para que se redactara un borrador para la realización de una campaña cuyo propósito sería crear un documento "complementario, cooperativo y coordinado para que la acción internacional responda más efectivamente a las catástrofes políticas, sociales y humanitarias que implica la difusión de las armas pequeñas"¹⁵ (Krause, 2002, p.258).

En 1998 se celebró en Birmingham, Inglaterra, la 24va cumbre anual del G8 con el propósito de que las cabezas de estado de las democracias más industrializadas del mundo se reunieran para discutir sobre los temas que afectan al mundo globalizado e interdependiente. Los precedentes arriba mencionados sentaron espacio en la agenda de la cumbre para el

¹² Ha hecho avances concernientes a las exportaciones de armas y las políticas que las regulan (Krause, 2002, p. 255).

¹³ Avances concernientes a la destrucción del superávit de armas (*Ibidem*).

¹⁴ La UE ha iniciado proyectos de asistencia técnica y financiera para la colección y destrucción de armas (*Ibidem*).

¹⁵ Según las notas de Krause, toma esta cita directamente de la carta de invitación a la reunión.

combate contra el crimen internacional, considerándolo uno de los temas cabeza de la conferencia. De esta manera, el Grupo de los Ocho, las economías más poderosas del mundo hasta el momento, sentaron en su comunicado oficial su adhesión a los principios y el plan de acción que el Grupo de Lyon¹⁶ había determinado para combatir el tráfico y la manufactura ilegal de las armas de fuego. Además, en la reunión de Ministros Exteriores se reafirmó el compromiso al Acuerdo de Wassenaar, al mejoramiento del registro de Armas Convencionales de la ONU y se expresó el apoyo a las recomendaciones del Panel de Expertos en Armas Pequeñas (Grupo de los Ocho, 1998). Esta vez, tampoco hubo reservas para pedir la acción de la Organización de Naciones Unidas para la construcción de las normas relacionadas a este tipo de armas. Es el mismo comunicado el que sienta la “bienvenida a que el acuerdo¹⁷ trabaje en pos de la elaboración de un instrumento internacional legal y vinculante en el contexto de la convención del crimen transnacional organizado de las Naciones Unidas” (Grupo de los Ocho, 1998).

Con el camino allanado por los actores e instrumentos protagonistas de esta primera etapa, la Organización de las Naciones Unidas comenzó a prestarle importancia y brindarle un espacio de discusión al caso analizado.

Las armas pequeñas y ligeras en la agenda de las Naciones Unidas

En 1991 y 1995, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió las resoluciones A/RES/46/36 y A/RES/50/70 concernientes al desarme general y completo. La primera, califica a las armas como peligrosas para la seguridad regional e internacional, especialmente de los países afectados. La segunda, contiene un apartado exclusivo titulado “armas pequeñas” surgido de la 90va sesión plenaria en la que establece conciencia de que “las armas obtenidas mediante el tráfico ilícito se utilizan con fines violentos” (Organización de las Naciones Unidas, 1995) y denuncia, al igual que la resolución anterior, el peligro que supone su posesión por parte de los grupos previamente mencionados para la seguridad y la estabilidad política. Estas dos resoluciones fueron conducidas por los antecedentes a ser las primeras intenciones de la Asamblea General para concientizar el problema de las armas. Parecía que la previa falta de

¹⁶ En la 22ava cumbre del G8, realizada en Lyon, se conformó un Grupo de Expertos que realizó un plan de acción para combatir el problema de las APAL.

¹⁷ El acuerdo realizado por el Grupo de Lyon.

empuje del tema en la organización radicaba en la ausencia del reconocimiento del problema como una amenaza a la seguridad internacional por las entidades más prominentes del sistema: el Secretario General y el Consejo de Seguridad. Más allá de las resoluciones, esa es la razón por la que se considera que la ONU se ocupó del tema por primera vez cuando el entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, pronunció un discurso en enero de 1994 ante los integrantes de la Junta Consultiva sobre Asuntos de Desarme en el que determinaba que las nuevas amenazas derivadas de conflictos étnicos y religiosos favorecían a la proliferación de armas (Arce, 2005). Ante la necesidad de llamar la atención de la Primera Comisión (la encargada de las cuestiones de desarme y seguridad), Boutros-Ghali fijó en ese discurso la agenda de desarme de la comunidad internacional, convirtiéndose en la primer gran figura mundial en hacer sonar la alarma de la nueva amenaza global.

Como se hizo referencia anteriormente, en 1995 el gobierno de Mali, que se encontraba sumido en una serie de enfrentamientos políticos y étnicos violentos, le solicitó a la Asamblea General de las Naciones Unidas su contribución para el control en el tráfico ilícito de armas. En consecuencia, la Asamblea adoptó la resolución 49/75 G¹⁸ para los Estados de la subregión sáhara-saheliana que señalaba que la circulación y proliferación de armas pequeñas era una piedra en el camino del desarrollo y una amenaza a la seguridad de las poblaciones nacionales y regionales. De esta forma, y con la presión y participación del gobierno de Mali, el Secretario General logró la inclusión de las APAL en la agenda de la Asamblea General y en su reporte *Suplemento de una agenda para la paz* (Organización de las Naciones Unidas, 1995); un escrito sobre el trabajo de la organización en el 50vo aniversario de las Naciones Unidas. En respuesta a este último documento, la Asamblea General emitió la Resolución 50/70B que pedía al Secretario General un informe sobre el tráfico ilícito, la acumulación y la transferencia de este tipo de armas utilizadas en conflictos con participación de misiones de la ONU. Así, Mali logró impulsar la problemática en el sistema de Naciones Unidas y abrir un espacio para hablar sobre violencia, seguridad humana y el problema que implica para la dinámica internacional y regional (Velasco, 2016).

Estos hechos llevaron a la conformación del primer panel de la Organización de Naciones Unidas sobre armas pequeñas en 1996. Podemos destacar éste como el momento

¹⁸ La resolución se titula “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección”

efectivo de ingreso de las APAL a la agenda internacional como una amenaza a la seguridad: el punto más álgido de la emergencia de la norma. De esta forma, se desencadenó el proceso de construcción de normas internacionales en la ONU para el control de las armas de fuego (Velasco, 2016) que comenzaría con la realización de una conferencia global para discutir este nuevo desafío mundial.

En 1997, en respuesta a la resolución 50/70B de la Asamblea General, el Secretario General, Kofi Annan, junto con el Grupo de Expertos Gubernamentales emitió el informe *Desarme general y completo: armas pequeñas*. Las primeras líneas del documento leen lo siguiente:

Debido a que se obtienen y utilizan con facilidad, las armas pequeñas y las armas ligeras han constituido los instrumentos de violencia principales o únicos en casi todos los conflictos recientes de los que se han ocupado las Naciones Unidas. En manos de efectivos irregulares que actúan con poco respeto del derecho internacional humanitario, estas armas han infligido cuantiosas pérdidas de vidas humanas, de las que las mujeres y los niños representan casi el 80% de las bajas. Por consiguiente, el mandato que la Asamblea General dio en su resolución 50/70 B de que se preparase un informe sobre el fenómeno de las armas pequeñas fue especialmente oportuno y atrajo una atención muy necesaria sobre lo que ha llegado a ser una preocupación prioritaria en los esfuerzos dirigidos a desembarazar al mundo del flagelo de la guerra y del lastre de los armamentos. (Kofi Annan, Res. A/52/298, ONU, 1997, p.2)

El prólogo destaca la relevancia de las APAL, su vinculación con la violencia y las violaciones a derechos humanos y la preocupación prioritaria a la hora de garantizar la paz y la seguridad en el mundo. Con estas palabras resulta establecida la aparición de la problemática en la agenda internacional y el comienzo del proceso de construcción normativa sobre este desafío global.

Consideraciones parciales

En el presente apartado se pudo ver el largo proceso que condujo a la elaboración de la norma. Asuntos de carácter doméstico e internacional han funcionado como palancas o barreras para su legitimación. Sin el impulso de líderes como Oscar Arias, u organizaciones no gubernamentales como IANSA y Saferworld, gobiernos como el de Mali, organizaciones regionales; todos ellos actores protagonistas de la aparición de las armas pequeñas y ligeras en

la agenda de seguridad internacional, este proceso hubiera sido más lento o tal vez, no se hubiera alcanzado el consenso necesario para efectivizar una norma. La organización de campañas, pedidos ante la Asamblea General, redacción de documentos, concreción de resoluciones, ratificaciones de instrumentos, entre otros, lograron que la problemática que plantea el tráfico de armas reúna la importancia suficiente para ser parte de las discusiones de la Asamblea General, de la agenda del Secretario General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como para que también la sociedad civil se involucrara en su defensa y sedimentación. Con el desencadenamiento de la acción del Secretario General y la Asamblea, se abrió finalmente el espacio que se venía buscando hace más de una década para la discusión de esta amenaza y la concreción de instrumentos que determinaran la necesidad de acción internacional. Este camino, fue el que abrió paso al proceso de institucionalización de las normas que entraría en escena con la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre las armas pequeñas y ligeras.

Escenario 2: cascada de la norma

Éste es el momento en que los emprendedores han logrado colocar a la norma en el podio de la agenda internacional. Un indicador de que la norma se está desarrollando y funcionando como tal es el conjunto de reglas, principios y estándares comunes que apuntan a guiar la acción y el comportamiento de los actores de la arena global. La cascada simboliza el rápido desenvolvimiento de hechos que llevan a que la norma sea institucionalizada a través de mecanismos internacionales. Como un efecto dominó, los Estados, las instituciones y las organizaciones, mediante un proceso de socialización generado por la presión y la exigencia de legitimidad ante la comunidad internacional, irán aceptando, uno tras otro, la necesidad de firmar y/o ratificar dicha norma. En esta sección, se observará la carrera de eventos y los actores principales que darán lugar a los instrumentos internacionales que se convertirán en las normas que apuntarán a regular el comportamiento de los Estados.

La cascada

La idea de la realización de una conferencia internacional no llegó sin controversias. Temor por los límites que un tratado supondría a la capacidad de exportar armas, recelo por el

involucramiento en asuntos domésticos y soberanos, interrupción de procesos nacionales y regionales; fueron unas de las tantas razones que señalaron, desde el comienzo, que las negociaciones anticipaban ser complicadas. Por esta razón, cuando se acordó finalmente realizar la conferencia¹⁹, los Estados accedieron llegar a un documento a través de la regla del consenso.

El 9 de julio del año 2001, se llevó a cabo en Nueva York la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas. A las 6 de la mañana del sábado 21 de julio, luego de dos semanas de negociaciones y varios años de preparación, nació el “Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos” (mejor conocido como el Programa de Acción), un documento de gran relevancia para el proceso de securitización y construcción normativa de las armas pequeñas y livianas. Meyer (2014) explica la razón de la extrañeza del título: representa un compromiso entre aquellos países que querían lidiar solo con el tráfico “ilícito” y aquellos que sostenían que había cuestiones del tráfico legal que también requerían de cierta atención (por eso el elemento “en todos sus aspectos”). En esta conferencia, la mayoría de los Estados miembro coincidió en el carácter peligroso de la proliferación de armas pequeñas (desde la pérdida innecesaria de vidas y destrucción de la propiedad, al conflicto prolongado y el abuso de los derechos humanos). Se consiguió este consenso luego de que las delegaciones africanas accedieran abandonar el reclamo de regular la posesión de armas por civiles y de restringir las transferencias a los actores no estatales. En su declaración final, el presidente de la conferencia, Camilo Reyes (Embajador de Colombia), expresó su “descontento con la inhabilidad de la conferencia de acordar- dadas las preocupaciones de un solo Estado- sobre el lenguaje apropiado para reconocer la necesidad de establecer y mantener controles sobre la propiedad privada de estas armas letales, y la necesidad de prevenir las ventas a los actores no estatales” (Krause, 2002, p.247). Como era de esperarse, este único país al que se refería el Embajador era Estados Unidos. La historia de una conferencia que para algunos fue un fracaso y para otros un hecho sin precedentes contó con la intransigencia de último minuto de este país²⁰, la oposición

¹⁹ Cabe recordar que la necesidad de una conferencia internacional fue una recomendación explícita del Panel de Expertos Gubernamentales que emitió un reporte en 1997 luego de que la Asamblea General pidiera la asistencia en el asunto.

²⁰ Estados Unidos insistió en la exclusión de los dos últimos temas: la posesión civil de armas y las ventas a actores no estatales (Krause, 2002).

silenciosa de China²¹, el activismo de la Unión Europea y los Estados *like-minded*, la resistencia de la Liga Árabe²² y los pedidos desesperados de los más afectados, particularmente los países africanos.

A pesar de no ser legalmente vinculante, fue el primer paso de institucionalización en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que aportaba lineamientos para responder de manera adecuada a la disponibilidad de armas de fuego en las sociedades. Si bien el Programa fue criticado, precisamente, por su carácter no vinculante, se considera su idoneidad por su novedad en la agenda internacional y por la inexistencia de precedentes claros para la regulación (García, 2004). Para Krause (2002), la conferencia fue exitosa para dejar sentado el reconocimiento del fenómeno como un problema y la necesidad de explorar posibles avenidas para la concreción de políticas en la arena internacional. Velasco (2016), por su parte, sostiene que el Programa de Acción sentó las bases para la creación de un sistema regulatorio mundial de cumplimiento obligatorio. Ninguna de estas diferentes visiones declara una única verdad, pero que el Programa de Acción fue el primer estandarte de la institucionalización internacional es innegable. Más importante aún, el Programa dejó en evidencia que la norma emergente ya estaba comenzando su segunda etapa, esa que configurará las reglas para moldear el comportamiento de los actores. El preámbulo del documento reconoce ciertos principios básicos que podían comenzar a ser usados para configurar las políticas públicas en respuesta al problema de las armas (Laurance y Stohl, 2002). En cierto punto, fue un primer paso clave para el desarrollo de una política pública global.

El acuerdo generalizado sobre la imposibilidad de resolver los dramas asociados a las armas pequeñas hasta que los Estados pudieran identificar las fuentes de la importación y uso ilegal de estos artefactos en su territorio llevó a que, en ese mismo año, se suscribiera el Protocolo de Armas de Fuego²³ mediante la resolución 55/255. Este instrumento, que

²¹ China expresó su oposición a negociar un instrumento internacional sobre marcaje y rastreo de armas (*Ídem*). También se opuso a cualquier referencia a las violaciones a los derechos humanos (Parker y Wilson, 2016).

²² El grupo árabe se oponía a las referencias sobre acumulación excesiva y desestabilizadora (*Ídem*). Particularmente, Egipto y Algeria se opusieron a medidas de transparencia y cualquier medida que infringiera la soberanía nacional (Krause, 2002).

²³ El Protocolo es aplicado específicamente a las armas pequeñas y livianas, municiones y sus partes y componentes.

corresponde a un anexo de la Convención de Palermo²⁴ que tiene como fin promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada, se convirtió en el primer documento sobre armas pequeñas y ligeras legalmente vinculante y entró en acción en el 2005. Este protocolo comprometía a los participantes a desarrollar estándares claros para llevar un registro de las armas de fuego en su país y a cooperar en rastrear a las armas asociadas con el crimen transnacional y el tráfico ilícito. Sin embargo, no se consiguió un consenso sobre cómo se lograría esto ya que no hubo acuerdo en los estándares globales para conformar un sistema de registro. En consecuencia, se convocó un Panel de Expertos Gubernamentales para estudiar los prospectos de la consecución de estos lineamientos comunes (Laurance y Stohl, 2002).

La inclusión de la sociedad civil

Para este entonces, y luego de los hechos discutidos en el primer escenario, ya estaba claro que la sociedad civil no podía ser ignorada. Representada por organizaciones no gubernamentales, este actor venía con un largo bagaje de producción de conocimiento sobre las causas y las consecuencias de la proliferación y el mal uso de las armas. Con este panorama, y habiendo participado de presentaciones y conversaciones con los paneles de expertos, quedaba abierta la cuestión de cómo incorporar a las ONG a la Conferencia. Finalmente, se acordó que su presencia sería en forma de presentaciones y publicaciones inmediatamente después de las reuniones, negándoles el acceso formal (Laurance y Stohl, 2002). En una sola ocasión, el 16 de julio del 2001, se les permitió realizar presentaciones de cinco minutos frente a todas las delegaciones. Las organizaciones participantes representaban tanto a la parte de la sociedad civil favorable de acción global como a la crítica. De un lado de la cuerda estaba IANSA con objetivos muy parecidos a aquellos de los gobiernos promotores, haciendo énfasis en la dimensión humanitaria y de derechos humanos del problema, que se plasmó en sus respuestas a los borradores del Programa de Acción. Sin embargo, el documento final no incorporó las posiciones claves de IANSA que expresó su aprehensión “a que un gran número de compromisos críticos hayan sido dejados fuera del programa de acción- medidas que podrían tener impacto real para prevenir que las armas caigan en manos equivocadas” (Krause, 2002,

²⁴ Es uno de los tres protocolos de la Convención contra el Crimen Organizado de las Naciones Unidas y forma parte de un proceso diferente que se focaliza en los desafíos de las leyes transnacionales. Su elaboración tuvo lugar en el contexto de los esfuerzos para combatir el crimen transnacional organizado bajo los auspicios del ECOSOC.

p.257). Haciendo presión del otro lado de la soga, la NRA fue la ONG con más influencia en la conferencia. Representada por el congresista Bob Barr (un miembro de la junta directiva de la NRA) que formó parte de la delegación estadounidense, este grupo doméstico de lobby fue la razón principal por la que la posición de Estados Unidos frente a la posesión civil de armas era oponerse a la regulación (Krause, 2002).

En el 2003, la campaña mundial de la sociedad civil se estructuró bajo el lema “Armas Bajo Control” nacida por el impulso y el liderazgo de Amnistía Internacional, Oxfam y IANSA. Ardamans i Gil (2012) insiste que bebió del éxito y el proceso de la campaña contra las minas antipersonales²⁵ que consiguió un tratado de prohibición en 1997. Sin embargo, la gran diferencia y el mayor desafío recaía en que esta campaña se focalizaba en un arma determinada, mientras que las armas pequeñas y ligeras abarcaban un sinnúmero de artículos diferentes. El movimiento civil trabajó más que nada en el frente político y diplomático con el propósito de conseguir que países impulsen el tratado, que Naciones Unidas apruebe el inicio del proceso diplomático y que los Estados más lejanos al proceso sean seducidos por la campaña (Ardamans i Gil, 2012). Con la elaboración de informes y una participación activa en todos los foros del proceso diplomático, Armas Bajo Control llevó sobre sus hombros la bandera de la sociedad civil por la causa contra los males de las armas. Entre las principales estrategias, se precisa destacar la “Campaña de las Miles de Caras”, una operación mediática elaborada por activistas presentada ante el Secretario General en una ceremonia de la ONU en el verano del 2006 (García, 2014) que atrajo la atención que se necesitaba para que la Asamblea General accediera a las negociaciones de un posible tratado.

Si bien se considera que en este segundo escenario los actores principales son los Estados y aquellas organizaciones representadas por países (en definitiva, tienen la palabra final para asentar si se someterán a las normativas o no), las organizaciones civiles no deben dejarse a un lado. Sus documentos y campañas lograron movilizar, una vez más, tanto a la sociedad como a las opiniones de los decisores, motivando así las negociaciones que derivarían en la institucionalización de los estándares globales.

²⁵ Esta campaña fue la precursora y principal patrocinadora de lo que luego se convirtió en el Tratado de Ottawa para la abolición de las minas antipersonales.

La Conferencia de Revisión

El 2006 también fue un año de referencia para el proceso. Los Estados se reunieron en una Conferencia de Revisión del Programa de Acción (conocida como la RevCon) acordada en el 2001 para considerar el progreso realizado en la implementación del programa y con la intención de desarrollar un acuerdo más concreto y a largo plazo (Grillot, 2011). Muchos Estados aprovecharon para criticar la lentitud y reconocer las debilidades del proceso de implementación. Como consecuencia, varios de ellos llegaron a la conclusión de que, dadas las bajas condiciones para implementar un documento *políticamente* vinculante, se encontraban ante la necesidad de un acuerdo que fuera *legalmente* vinculante.

El día de la inauguración de la RevCon, el grupo Armas Bajo Control entregó a Kofi Annan más de un millón de fotografías de rostros de personas a favor de la campaña. Un hecho de gran repercusión mediática que afirmaba el papel de presión que las ONG jugaban en el proceso de institucionalización. Junto a la acción de estas organizaciones, hasta 45 delegaciones integraron entre sus miembros a representantes de la sociedad civil con la esperanza de que su trabajo de lobby influyera en las decisiones de gran parte de los gobiernos negociadores (Alcalde, 2006). Del otro lado de la mesa, la delegación estadounidense, cuyos únicos miembros de la sociedad civil eran los representantes de la NRA, continuaba sosteniendo su negativa a cuestionar la posesión de armas por parte de civiles y a la transferencia de armas a actores no estatales. Sumado a esto, otras 13 organizaciones pro-armas de distintos países participaron de un espacio asignado por los organizadores del evento exclusivo para los discursos de las ONG en la Conferencia. El tratado era visto por algunos Estados como una amenaza a la seguridad nacional y a su capacidad de autodefensa, un argumento que, precisamente, fue esgrimido con mucho éxito por estas organizaciones²⁶.

Tras dos semanas de negociaciones, la reunión fracasó. Con un Estados Unidos reticente y unas China y Rusia silenciosas, los países líderes del proceso (representados por Gran Bretaña) no supieron defender sus posiciones (Alcalde, 2006). Frente a la incapacidad de acordar un documento final que fortaleciera el Programa de Acción ya existente, la RevCon concluyó con un largo silencio.

²⁶ La NRA basa sus argumentos en la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos, interpretada como garantía del derecho de posesión de armas por civiles en contextos de autoprotección individual y colectiva (Alcalde, 2006).

En julio del 2008, los Estados miembros se reunieron una vez más para considerar la implementación del Programa. A pesar de cierta contención, el reporte en el que los Estados reiteraron sus compromisos con el Programa y acordaron que todos deberían hacer más esfuerzos para implementarlo, se adoptó por 134 votos a favor y 2 abstenciones²⁷ (Grillot, 2011). Una vez más, acordaron que las armas pequeñas son una amenaza seria para la seguridad internacional y nacional. Este reconocimiento, sin embargo, fue a duras penas, un avance. Lo que necesitaba este instrumento para despegar ya no implicaba la parafernalia que había logrado ser importante para traer el tema a la agenda internacional. Ahora se requería el respeto de los Estados a las normas para darles su legitimidad.

Para institucionalizar estas reglas, los promotores debían combatir el consenso de los grandes poderes que trabajan para restringir los controles más exhaustivos. Estados Unidos, China y Rusia, las grandes potencias productoras de armas, se mostraron reacias a considerar cualquier avance hacia la producción y transferencia legal. Además, se opusieron consistentemente a cualquier expansión del Programa de Acción. A pesar de que Estados Unidos cuenta con el sistema más elaborado para el control de exportaciones, el gobierno continuó siendo vocal en su oposición al control de transferencias legales, transferencias a actores no estatales y a cualquier limitación de posesión civil de armas. Las declaraciones de los representantes estadounidenses en las conferencias del Programa de Acción del 2001 y 2006 sostuvieron la negativa a aceptar los términos de control de comercio y propiedad, opacando el proceso de las armas pequeñas en la ONU (Grillot, 2011). Cuando la Asamblea General consideró en el 2006 una resolución (RES/61/89) para autorizar un tratado comprehensivo para el comercio de armas (lo que luego se convertiría en el TCA), Estados Unidos fue el único país que votó en contra de la medida. Por su parte, China y Rusia se abstuvieron de votar. Sin el apoyo de grandes potencias exportadoras, el Grupo de Expertos Gubernamentales no podía avanzar en el desarrollo del futuro tratado, por muchas veces que se reuniera (Grillot, 2011). Esto parece sugerir que para que las normas internacionales sean, al menos, institucionalizadas, deben ser consistentes con los marcos normativos domésticos y los intereses materiales de los poderosos exportadores. En estas instancias, el camino hacia el TCA parecía poco esperanzador.

Para un gran número de Estados, resultaba preocupante la ausencia de medidas reguladoras del tráfico legal de armas en el Programa de Acción. Si bien varios de estos países

²⁷ Irán y Zimbabue.

habían implementado medidas de control y regulación de armas de fuego, éstas se quedaron en el ámbito doméstico sin hacer efecto internacional. Preocupados con un aumento del volumen del tráfico de armamento, un grupo de países²⁸ liderados por Gran Bretaña dio el primer paso para configurar un tratado que impusiera estándares globales para la importación, exportación y transferencia de armas. En su propuesta, denunciaron la ineficiencia de las leyes nacionales y los acuerdos regionales existentes por la cantidad de lagunas, contradicciones y ambigüedades en ellos. Además, afirmaban la existencia de una motivación moral y humanitaria para combatir las amenazas generadas por la difusión de armas, como el terrorismo internacional (Alcalde, 2006).

El 18 de diciembre del 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 61/89 autorizando el establecimiento de un grupo de expertos gubernamentales para examinar la factibilidad de, y los parámetros para, un futuro tratado. La resolución sonsacó 1 voto en contra (Estados Unidos) y 24 abstenciones (Meyer, 2014). Parecía que, para algunos países, incluso la pequeña posibilidad de un tratado resultaba demasiado. El impulso de esta resolución llevó a que en el 2009 la Asamblea General autorizara la conformación de un grupo de trabajo que consideraría los elementos del reporte de expertos para desarrollar consensos para la concreción de un tratado legalmente vinculante. Este grupo luego se transformó en el comité preparatorio de una conferencia que tendría como objetivo la conformación de un tratado de comercio de armas “robusto y en base al consenso” (Meyer, 2014). Mientras que los países pro-regulación renegaban de este último requerimiento, la base del consenso fue el precio a pagar para que aquellos Estados reacios al tratado accedieran a las negociaciones.

Un nuevo impulso

Así fue como en julio del 2012, las negociaciones presididas por el Embajador argentino Roberto García Moritán, continuaron el rumbo para que en los últimos días de la conferencia se redactara un texto de compromiso demandando aprobación colectiva. A última hora, la delegación estadounidense anunció que no podía acordar al borrador del tratado, lo que llevó a que muchos otros países insatisfechos se negaran a aprobarlo. Este revés no impidió que los

²⁸ Este grupo estaba compuesto por Reino Unido, Finlandia, Argentina, Australia, Costa Rica, Japón y Kenia.

emprendedores²⁹ consiguieran una extensión del período autorizado para llegar a un acuerdo otorgado por la Asamblea General, que aplazó la fecha final para marzo del 2013 (Meyer, 2014). La conferencia final, esta vez presidida por el embajador australiano Peter Woolcott, concluyó, el 2 de abril, con un texto borrador bajo la resolución 67/234B conseguido por 154 votos a favor, 3 en contra³⁰ y 23 abstenciones³¹. El primer artículo del tratado resalta su principal objetivo: “establecer los estándares comunes internacionales más altos posibles para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales” y “prevenir y erradicar el comercio ilícito” (Organización de las Naciones Unidas, 2013). En palabras de Woolcott, la influencia y “el impacto del tratado serán medidos por cómo se implementan. Debe mantenerse la voluntad de los Estados de implementarlo”³². Esto implicaba que el éxito del tratado dependía casi únicamente de la responsabilidad moral de los Estados frente a la legitimidad reciente de la norma.

El 2013 estuvo marcado por los dos mayores hitos del reino del control multilateral de armas convencionales. Tras largos períodos de negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en abril de ese año el Tratado de Comercio de Armas (TCA)³³. Como consecuencia y, de alguna manera, para asegurar el poder del documento, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó unánimemente la resolución 2117 en la que trataban a las APAL como una verdadera amenaza a la paz y la seguridad internacionales (Meyer, 2014). Un tratado legalmente vinculante y una resolución unánime del Consejo parecían ser las únicas acciones restantes para legitimar finalmente el estatus de la norma.

Sin embargo, escrudiñando el tratado críticamente se dilucida que el extenso preámbulo, con el afán de expresar principios que los Estados creyeron importantes para contextualizarlo, abarca afirmaciones desde el derecho a la legítima defensa e interés de los Estados para adquirir armas hasta la preocupación por el impacto que éstas tienen en los abusos de derechos humanos

²⁹ En respuesta a la negativa estadounidense, 90 países firmaron un texto presentado por México, Noruega y Nueva Zelanda apoyando el TCA. Esto fue fundamental para destacar que, pese a la negativa, seguía habiendo una mayoría favorable al tratado (Ardamans i Gil, 2012).

³⁰ Esta vez, la negativa al consenso no fue estadounidense, sino que fue de Irán, Corea del Norte y Siria.

³¹ Parte de este grupo incluía a potencias como China, India, Indonesia, Egipto, Arabia Saudita y Rusia.

³² Luego de las negociaciones, el Embajador publicó un documento en la biblioteca de la ONU con el propósito de relatar el contexto histórico, el proceso hacia el tratado y las negociaciones.

³³ Se adoptó luego de que 154 Estados, incluyendo a los Estados Unidos votaran a favor. Las armas que abarca el tratado son: tanques de guerra; vehículos armados de combate; sistemas de artillería de largo calibre; aeronaves de combate; helicópteros de ataque; buques de guerra; misiles y lanzadores de misiles; y armas pequeñas y ligeras (García, 2015).

(Meyer, 2014). Este embrollo de principios y afirmaciones sólo refleja la disparidad de prioridades y visiones de los miembros negociadores. El TCA representa un compromiso entre dos polos divergentes de preferencias de la comunidad internacional. Para la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales claves del proceso normativo, el texto es considerado una buena base y que a partir de aquí, es que el sistema debe asegurarse una implementación efectiva del tratado. Los Estados pro-regulación (una gran mayoría de los miembros de las Naciones Unidas) también consideraron el resultado como positivo, citando al delegado sudafricano “el TCA llena un vacío existente en el sistema de control de armas convencionales”. Por otra parte, entre la minoría disertante, se encontraban los rotundos opositores (Irán, Corea del Norte y Siria), los recelosos de la adopción vía resolución de la Asamblea General y no por consenso (argumentando que esto minaba sus intereses nacionales), y aquellos que renegaban del texto del tratado y la falta de elementos que ellos apoyaban (Meyer, 2014).

El empuje de la mayoría llevó a que el TCA entrara en vigor el 24 de diciembre de 2014, luego de que el 50vo país depositara un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación ante el Secretario General. El TCA es legalmente vinculante ante aquellos Estados que han ratificado o expresado formalmente su consentimiento a estar obligado por él. Resulta difícil dejar pasar desapercibida la significancia de la diferencia de opiniones entre los grandes Estados para que el tratado resulte efectivo a la hora de combatir los abusos del comercio legal e ilegal. Estados exportadores, y además potencias clave como Rusia y China e importadores como Pakistán e India desaprueban del texto y ponen en cuestión el efecto positivo del documento. El rol que la potencia mundial americana pueda tener en el proceso de implementación efectiva del TCA también es incierto³⁴. El hecho de que grandes Estados del sistema se mantengan al margen del proceso, ciernen una sombra en el futuro del tratado. Al momento de una implementación efectiva, se necesitará más que una resolución del Consejo de Seguridad para garantizar este camino. Son los Estados y una dosis efectiva de presión y socialización lo que demostrará si la fuerza del tratado es la suficiente como para que aquellos con dudas cambien su parecer.

³⁴ Bajo la administración de Obama, Estados Unidos pasó de una oposición solitaria a apoyar las negociaciones y a ser uno de los primeros en firmar el tratado.

Un resultado esperado

Gracias a un discurso que las posicionó como una amenaza existencial para los seres humanos, las armas de fuego llegaron a la arena de institucionalización de las Naciones Unidas. Sin embargo, aunque los agentes securitizadores referenciados en el primer escenario lograron llamar la atención, no consiguieron un consenso pleno sobre cómo enfrentar este problema. Algunos analistas sostienen que esto se debió a que el discurso no planteaba de manera explícita cuál sería la acción a impulsar: “si reducir las víctimas de las armas o controlar las transferencias ilegales” (Velasco, 2016, p.150). Las armas pequeñas y ligeras han estado, desde su creación, en manos de personas con distintos propósitos (no sólo el de la guerra), lo que ha logrado que algunas sociedades sean reticentes a las políticas de control sobre estos instrumentos, incluso en el nivel internacional (Kahan y Bramant, 2003).

Las negociaciones simbolizaron el punto de inflexión de la cascada normativa. El proceso había logrado cruzar un umbral por el cual los Estados miembro, a través de la necesidad de legitimidad y aceptación, no tuvieron más remedio que ceder la regla del consenso. El estigma moral que se había generado en el camino, había logrado cambiar la conducta de los países frente a la norma emergente. El TCA, que resultó en la proscripción de las transferencias de armas que violaran la ley internacional humanitaria y las leyes de derechos humanos, entró en vigor más rápido que cualquier otro tratado sobre armas. La creación de normas internacionales logra transformar prácticas tradicionales arraigadas, cambiando así el comportamiento de los Estados frente a ella.

Pensar el desarrollo del proceso normativo de las APAL como iniciativas discretas sin peso real es desestimar lo que realmente simboliza el poder de las nuevas normas internacionales, tanto en la política mundial como en su impacto transformativo sobre la seguridad global. Las nuevas normas, los estigmas morales, los tabúes, van superando, a medida que se legitiman y afianzan en el proceso, las posiciones y opiniones de cualquier Estado. Incluso países que se encuentran por fuera del tratado, quienes no lo han ratificado o incluso no han participado de las negociaciones, pueden verse obligados a respetar las prescripciones y proscripciones normativas creadas por él (García, 2015). La esclavitud, el genocidio, la colonización, el apartheid, son algunos de los ejemplos cuya abolición implicó normas que en su momento encontraron fuerte oposición y hoy su poder normativo está firmemente establecido

en el mundo. En este sentido, el activista que cita García en *Humanitarian Security Regimes* tiene parte de la razón: “Pueden no unirse al tratado, pero el tratado los unirá a ellos”.

Los esfuerzos de los actores promotores de la norma han generado instrumentos y procesos que se han influenciado unos a otros en la plataforma de la ONU: el Programa de Acción, el Protocolo de Armas de Fuego y el Tratado de Comercio de Armas. Estos actores, estatales y no estatales, iniciaron un proceso de marginalización y delegitimización de las armas, acompañado por una generación de conocimiento creíble para demostrar que el problema existe y necesita un cambio en el estatus quo. Los emprendedores, aquellos involucrados en el primer escenario, lograron que otras agencias multiregionales o multinacionales agruparan a Estados que expresaran la misma idea (García, 2015). Luego, la presión de grupo engranó a países inseguros y preocupados por su reputación y, apoyados por organizaciones no gubernamentales, lograron que las agencias de la ONU colaboraran en la creación de espacios para negociar las normas. Este proceso, simboliza la cascada normativa, una sinergia entre los actores que desemboca en la institucionalización de las reglas de juego.

Escenario 3: internalización de la norma

La última etapa de esta investigación involucra el momento en que la norma ya institucionalizada se vuelve parte del comportamiento natural de los Estados del sistema. Es aquel momento en el cual la regla se convierte en hábito. En este caso, el hábito supone no sólo la existencia sino también la obediencia de leyes nacionales en concordancia con el tratado internacional previamente ratificado. La particularidad del hábito es que forma parte del comportamiento cotidiano de los Estados. Como consecuencia, se podría decir que la norma internalizada ha alcanzado un estatus de incuestionabilidad. Continuando con el ejemplo de la esclavitud, el apartheid o el colonialismo, el debate sobre la legitimidad de la norma se vuelve escaso o incluso desaparece. En esta sección se revisarán los avances realizados por los países integrantes del proceso de negociación de las normas sobre armas pequeñas y ligeras, discutiendo su estatus de ratificación e implementación del Tratado de Comercio de Armas, incluyendo la existencia de leyes nacionales correspondientes o complementarias al tratado. Para esto, dado el alcance del presente trabajo y la escasez de fuentes de información, se dará un

panorama general regional, pero se hará énfasis en los mayores exportadores e importadores de armas de la comunidad internacional con foco en los miembros del Consejo de Seguridad.

Señores de la guerra, mercaderes de la muerte, criminales y violadores de derechos, gozaron por años la libertad de la falta de obligaciones internacionales con respecto a las armas. Con la aparición del TCA, esto comenzó a cambiar haciendo que todos los Estados parte tengan la obligación de evaluar el riesgo que las armas que exportan suponen al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos. Como el TCA fue negociado con enfoque en la seguridad humana, los beneficios y las implicancias van mucho más allá que el establecimiento de controles de exportación e importación (Kyōtomäki, 2015). Desde que el movimiento para consolidar el tratado ganó impulso hace ya más de una década, varias de las naciones que venden armas que se usan para cometer atrocidades han sido tachadas de ilegítimas e indeseables en el mundo interconectado del presente, tal como ha pasado con las transferencias al gobierno o a los terroristas en Siria. Pero, aunque casi cualquiera argumentaría que las armas no deberían ser usadas para violar derechos humanos, la práctica ha demostrado que los derechos y la seguridad humana suelen ser subordinados a la hora de considerar los beneficios económicos del comercio. La evaluación del riesgo que conforma la base del aspecto humanitario del tratado deja abierto un vacío donde el margen de interpretación es tan subjetivo como autointeresado. A decir verdad, las armas continúan siendo abiertamente vendidas a criminales y transferidas a lugares donde se emplean para violar la seguridad básica de las personas que los habitan (Shah, 2013).

La membresía al TCA es una manera en que los Estados pueden reasegurar o aparentar frente a sus compañeros regionales e internacionales que están comportándose acorde a las obligaciones internacionales. Siendo que el tratado ya en vigor proscribire las transferencias de armas que violan el derecho internacional humanitario y las leyes de derechos humanos, se puede argumentar que se consiguió crear, al menos, un marco que apunta a la reducción del sufrimiento humano. García (2015) sostiene que la creación de nuevas normas internacionales cambia de raíz prácticas profundas y transforma el comportamiento de las naciones. Ahora bien, ¿han alcanzado la implementación y la universalización del tratado un punto en el que podamos decir que se transformó en una práctica habitual?

La aplicación concreta

Uno de los grandes objetivos del tratado, como ley internacional, es ser universalizado. Como jugadores del sistema internacional, se suele asumir que los Estados que adoptan el tratado actuarán acorde a las normas, reglas y leyes que dicta. La universalización es la expresión de la internalización de la norma por parte del sistema. Un componente clave de los primeros años del TCA es reportar los avances de las naciones para conseguir una implementación efectiva (Kyōtomäki, 2017). La Conferencia de Estados Parte³⁵, como impulsora de esa medida, es la encargada de proveer la plataforma para que las naciones puedan reportar de manera completa y efectiva los avances que han hecho en cada cuestión concerniente al tratado. Para junio del 2016, la Conferencia requirió a 66 Estados Parte que reportaran los avances nacionales en materia de transferencias de armas, obteniendo respuestas de unos 49 miembros³⁶ (Arms Trade Treaty, 2017). Los reportes iniciales sirven para dar cuenta del progreso de la incorporación del tratado y el alcance que, de ser efectivamente implementado en el sistema doméstico, puede tener en la esfera global. Además de articularse como propios avances, los reportes funcionan para sistematizar las acciones y determinar los casos en los que se necesita asesoramiento, presión o mejora de las capacidades estatales para implementar y obedecer. La Conferencia de Estados Parte del 2016 resultó dar signos alentadores sobre las adhesiones de los miembros del tratado a las obligaciones que propone. Por ejemplo, no hubo reportes de exportaciones a Sudán del Sur bajo el amparo de que las armas podrían facilitar violaciones humanitarias. Si bien no hay evidencia específica de que esto se debe puntualmente al tratado, es precisamente este tipo de comportamiento lo que el TCA intenta establecer. Sin embargo, no todas las señales fueron igual de alentadoras. Las APAL siguen protagonizando conflictos como el de Yemen, cuya crisis humanitaria sigue escalando desde que estalló el conflicto en 2015. Estados Miembro y Signatarios continúan transfiriendo armas y municiones a Arabia Saudita y sus aliados, violando plenamente el tratado. El conflicto en Yemen es uno de los casos más preocupantes, las transferencias continúan a pesar de los riesgos y el peligro de las consecuencias (ATT Monitor, 2017).

³⁵ Es una conferencia anual que se realiza por todos los miembros y signatarios del TCA para monitorear su efectiva implementación y promover la ratificación, adhesión, aceptación y, más aún la universalización del mismo.

³⁶ Hoy en día, 36 Estados producen reportes anuales de exportaciones autorizadas, 27 producen reportes anuales de importaciones autorizadas, 32 producen reportes anuales de exportaciones actuales y 30 de importaciones actuales (ATT Secretariat, 2017).

Mediante iniciativas, conferencias y grupos de trabajo, el mismo Tratado trabaja en pos de la universalización. Es decir, está diseñado para conseguir en última instancia, la adhesión y el comportamiento esperado por todos los Estados miembro de la comunidad internacional. Es un marco normativo que por sí solo quiere convertirse en hábito. La mala suerte corre por el lado de que son los Estados quienes tienen la última palabra en este sistema anárquico y dependerá sólo de ellos su incorporación y adaptación a las normativas internacionales. De modo que resulta importante revisar si las naciones han avanzado en el proceso de ratificación e internalización doméstico a la hora de determinar si han internalizado o no la norma. Desde el 15 de julio de 2017, 92 Estados han ratificado el tratado. Ahora que ha entrado en vigor, los Estados ya no pueden ser únicamente signatarios, sino que deben acceder, aceptar o ratificar. De esta forma, la nación se vincula legalmente a las obligaciones impuestas por el TCA. Al día de hoy, restan 41 Estados signatarios en convertirse en miembros. La firma del tratado los compromete a aceptarlo en el futuro pero no los obliga a respetar las provisiones del mismo. Además, 60 miembros de las Naciones Unidas permanecen fuera, incluyendo a muchos de los grandes países productores de armas (Kyötömäki, 2017). La sola ratificación presupone un paso adelante hacia la internalización de la norma. Si bien se considera que la formulación o adaptación de leyes nacionales a las normas impuestas es lo que termina por afianzarlo, es necesario comenzar por algún lado. La falta de ratificación de 41 Estados y la ausencia de participación de otros 60 marcan el camino que le queda por recorrer a la norma para convertirse en una política pública global.

Con la ayuda de los trabajos de Elli Kyötömäki³⁷, una académica que ha estado siguiendo de cerca el proceso de implementación del Tratado por parte de cada Estado de la comunidad internacional, se dará un panorama del estatus de la norma en las diferentes regiones del mundo, haciendo hincapié en los países que han firmado el tratado pero no lo han ratificado aún para explicar los desafíos a los que se enfrentan y los factores a los que hay que apuntar para remediarlo.

Países latinoamericanos como Argentina, Chile, Costa Rica y México fueron activos partícipes de las negociaciones del TCA; incluso Argentina³⁸ y Costa Rica integraron la lista de

³⁷ Es miembro de la ONG *SaferGlobe* y tiene una extensa carrera en temas de desarme y control de armas. Ha escrito numerosas publicaciones y artículos que serán citados a lo largo de este trabajo.

³⁸ Se recordará también que el embajador argentino Roberto García Moritán guió las negociaciones del tratado durante el proceso negociador.

los siete promotores originales. Al igual que los latinoamericanos, la gran mayoría de los países caribeños llamó a firmar el tratado y apoyar su carácter legalmente vinculante. Para junio del 2017, 22 Estados en Latinoamérica y el Caribe formaban parte del tratado, 5 signatarios³⁹ y otros 5 no participantes⁴⁰. Si bien el Instituto de la Paz de Estocolmo ha confirmado más de 130 actividades de asistencia para la prevención de transferencias ilegales de armas, quedan muchos desafíos por enfrentar en esta región. Los factores que influyen son la competencia de prioridades; los problemas estructurales y procedimentales; y los intereses de las industrias de defensa nacionales (Kyötömäki, 2017). Considerando la competencia de prioridades, aunque Colombia aseguró que ratificaría pronto el tratado, éste continúa discutiéndose en el Congreso, aletargado por otras prioridades como las negociaciones de paz. Por otra parte, los desafíos estructurales dificultan los procedimientos gubernamentales para la efectiva implementación. Es notorio el caso de Chile, que firmó el TCA en el 2013 pero por razones de capacidad y procedimiento (y con elecciones presidenciales de por medio), aún no ha depositado su instrumento de ratificación (Kyötömäki, 2017). Por último, los intereses de la industria de defensa cuentan con un peso importante en las decisiones de países latinoamericanos como Brasil que son jugadores destacados de la arena internacional. Brasil aún no ha presentado su ratificación, en gran parte por el peso que tienen la industria de la defensa nacional y sus aspiraciones (Muggah y Thompson, 2016).

Muchas de las naciones de Medio Oriente y el Norte de África viven en el presente conflictos y guerras civiles y están atravesadas, día a día, por las problemáticas que el tratado contempla. Para junio del 2017, sólo un miembro⁴¹ de la Liga Árabe de Estados tenía ratificado el tratado, seis quedan como signatarios⁴² y catorce han decidido estar fuera⁴³. Los factores que afectan el proceso de ratificación e implementación son los procesos nacionales de toma de decisiones; la dominancia de otras prioridades de política de seguridad; y preocupaciones sobre las implicancias del tratado (Kyötömäki, 2017). Los procesos nacionales de toma de decisiones requieren análisis legales profundos y actualizaciones del sistema de transferencias de los Estados para coincidir con las regulaciones del tratado. En este caso, Líbano comunicó que para

³⁹ Brasil y Chile son unos de ellos.

⁴⁰ Bolivia y Venezuela son unos de ellos.

⁴¹ Mauritania.

⁴² Los Emiratos Árabe entre ellos.

⁴³ Los más destacados son Egipto, Irak, Arabia Saudita, Sudan, Siria y Yemen. Además, Siria votó en contra de la adopción del tratado.

poder completar una adhesión al TCA debe antes arreglar y actualizar sus marcos legales (EU P2P, 2017). Sumado a esto, la prioridad de otras cuestiones de seguridad se plasma en la preocupación de combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, antes que la de armas pequeñas y ligeras (Kyötomäki, 2017). La gran mayoría de los países signatarios son recipientes de armas de Estados productores líderes lo cual supone que el TCA conlleva implicancias para la capacidad que pueden tener a la hora de comerciar armas y mantener el bajo nivel de transparencia de las transferencias. Ello alienta la sospecha de que los beneficios de unirse al TCA no superan los riesgos de ser parte de él (Perlo-Freeman, 2009).

En la región africana se pueden contar 22 Estados miembro y 17 signatarios⁴⁴, mientras que 15 se mantienen fuera. Muchas organizaciones civiles locales e internacionales presionaron para que las naciones africanas ratificaran tempranamente el tratado. Es posible que debido a una falta de apoyo de estas organizaciones, muchos Estados hayan eludido el proceso de ratificación. Elli Kyötomäki (2017) destaca tres grandes dificultades para la implementación y/o ratificación del tratado en África. La primera es construir capacidad de implementación nacional. Cumplir con el tratado significa implementar o actualizar legislaciones, lo cual demanda recursos financieros o humanos que muchos gobiernos carecen, especialmente aquellos que tienen problemas de corrupción. La segunda complicación aparece a la hora de crear consensos sobre la importancia de tener un comercio de armas controlado, transparente y responsable. Por último, gran cantidad de Estados tienen dificultades en su accionar doméstico para asegurarse que el proceso de implementación va de acuerdo a los requerimientos legislativos (Kyötomäki, 2017).

La región de Asia-Pacífico cuenta con 5 Estados ratificadores⁴⁵, 14 signatarios y 35 no signatarios. Los desafíos que se encuentran las autoridades de la región para implementar el TCA efectivamente están marcados por los ciclos electorales y la rotación de oficiales; las implicancias domésticas del tratado; y el construir capacidad de implementación nacional (Kyötomäki, 2017). En primer lugar, los requerimientos de los procesos domésticos pueden tener fuerte influencia a la hora de acceder al tratado. En Filipinas, se condujo una revisión de todas sus legislaciones y regulaciones nacionales desde el 2013 y recibió asistencia de organismos como la UE y UNODA. Aunque a principios del 2017 el presidente accedió a la

⁴⁴ Entre ellos Angola y la República Democrática del Congo.

⁴⁵ Entre ellos Japón y la República de Corea.

ratificación del TCA, el presidente del Comité de Asuntos Exteriores dejó sus funciones en mayo, lo que provocó que el proceso se estanque y como consecuencia, no se ratifique el tratado. En segundo término, algunos Estados signatarios han expresado que ratificarán el tratado una vez que se hayan estudiado a fondo las implicancias domésticas que tiene implementarlo. Singapur informó que procederá con la ratificación del tratado “luego de que el análisis del contexto doméstico haya sido completado” (Kyötömäki, 2017, p.16). En tercer lugar, muchos países signatarios priorizan el desarrollo de su sistema nacional antes de seguir con el proceso de ratificación. Este es el caso de Vanuatu que, en un comunicado del 2016 estableció que “la única razón que retrasa la ratificación es la capacidad inadecuada para complacer los términos del TCA” (Cullwick, 2016).

Por otro lado, la región del Este de Europa cuenta con 18 Estados que han ratificado el tratado, uno⁴⁶ que lo ha firmado y cuatro⁴⁷ que permanecen fuera. Éstas naciones también son de las mayores exportadoras, importadoras y productoras de armamentos del mundo. Al igual que el grupo occidental, si bien algunos de estos países participan en conflictos, ninguno está directamente afectado por uno. Dado esto, los factores que dificultan la ratificación del tratado involucran intereses domésticos interpuestos, percepciones de seguridad e intereses de los actores de la industria de la defensa (Kyötömäki, 2017). La posición de Ucrania se justifica bajo el paraguas de las prioridades de seguridad y la percepción de la amenaza actual. A pesar de esto, actores de la sociedad civil han intentado promover por años una ratificación rápida del tratado sosteniendo que el TCA puede proveer mejor regulación incrementando la transparencia y la responsabilidad de quienes comercian (Mazur, 2015).

Considerando la región de Europa Occidental y América del Norte, muchos Estados han apoyado el TCA, hecho lobby para la introducción del tema en la ONU y participado activamente en sus negociaciones. 25 de los 30 Estados del grupo Europa Oeste y Otros son parte, 4 de ellos son signatarios⁴⁸ y uno permanece fuera del tratado⁴⁹. Muchas de estas naciones están activamente involucradas en la producción y el comercio de armas, aunque sólo algunas se encuentran directamente afectadas por el conflicto. Además, ninguna enfrenta problemas de ratificación por falta de capacidad de implementación ni inseguridades o emergencias

⁴⁶ Ucrania.

⁴⁷ Armenia, Azerbaijón, Belarús y Rusia.

⁴⁸ Andorra, Israel, Turquía y Estados Unidos.

⁴⁹ Canadá.

nacionales inmediatas. Razón por la cual los desafíos de ratificación se identifican por la existencia de otras prioridades políticas domésticas; la percepción de política exterior y amenazas a la seguridad; y, sin dudar, intereses de la industria de la defensa local (Kyötömäki, 2017). La posición que ha tomado Israel parece ser explicativa de todos estos factores. A pesar de haber actuado intensamente para conseguir el tratado, fue uno de los últimos Estados en firmarlo antes de que entrara en vigor. Se argumenta que la firma es parte de una estrategia para enviar un mensaje positivo hacia la regulación de armamento, lo cual trae consigo una imagen positiva de Israel como un socio responsable para comerciar (Gher, 2014). Las barreras para la ratificación parecen radicar en sus procesos domésticos y los intereses estratégicos nacionales, así como también el interés de la industria de la defensa para seguir comerciando. Por su parte, la posición de Turquía está afectada por el conflicto actual con Siria y la situación de seguridad doméstica que enfrenta el país. Los actores de la industria de la defensa perciben que el TCA podría afectar la habilidad del Estado de expandir sus mercados de exportación, por lo cual prefieren seguir trabajando con los instrumentos regionales o los acuerdos de cooperación ya existentes (Kyötömäki, 2017). En la mayoría de los casos, los Estados con industrias de defensa pujantes tienden a pesar los beneficios de ser parte del TCA con los riesgos comerciales que esto traería. Por último, pero no por eso menos importante, Estados Unidos, no ha ratificado el tratado por cuestiones domésticas, aunque sí fue un activo participante de las negociaciones y las preparaciones para darle forma final. Sin embargo, a lo largo de este proceso, la oposición doméstica por parte de activistas pro-armas ha sido intensa. En diciembre del 2016, el presidente Barack Obama propuso una moción a favor de la ratificación frente al Senado que se estancó antes de las elecciones presidenciales y que el actual Jefe de Estado, Donald Trump, no tiene intención de retomar (Bromund, 2017).

Los sistemas de control de transferencia de armas pequeñas y ligeras son únicos para cada Estado, lo que vuelve difícil un tratado que pretenda someter a todos bajo los mismos procesos de solución para la legislación, regulación o implementación. Por esta razón, los Estados deben identificar el modelo que más se adecúe a su estructura interna para poder implementarlo de una manera efectiva y responsable. Esto explica que la intención del TCA no sea proveer un modelo comprehensivo para las transferencias de armas, sino establecer los estándares comunes más altos para que los Estados miembro puedan cumplir a la hora de tomar decisiones sobre el comercio de armas internacional.

Una norma humanitaria en manos equivocadas

El rol más importante del TCA se entiende por su valor humanitario. Se convirtió, en los últimos años, en la primera norma internacional con enfoque en la seguridad humana, dejando detrás la tradición nacional para trabajar por el bien de la humanidad como un todo. Según el artículo 7 del Tratado de Comercio de Armas, todos los Estados parte tienen la obligación de llevar a cabo asesoramientos de riesgo antes de autorizar las exportaciones de armas, incluyendo evaluar el peligro de que las armas transferidas puedan ser usadas para violar derechos humanos, quebrantar el derecho internacional humanitario o apoyar el terrorismo y el crimen organizado. Este precepto, sin embargo, ha llevado a interpretaciones ad hoc en las que muchos Estados justifican sus transferencias en nombre de la protección de estos derechos para garantizar paz y seguridad. Por esta razón resulta necesario enfatizar este punto como el más importante de todas sus disposiciones y analizar con la lupa humanitaria el rol que han tenido los mayores exportadores e importadores de armas a la hora de respetar el artículo más importante del tratado.

Debido a la dificultad de cubrir el gran espectro de países que forma parte del proceso de normatización, el presente trabajo ha decidido medir la efectividad y la fuerza de la normativa según la respuesta de los actores más poderosos de la arena internacional: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La razón es simple: para reducir los daños de las transferencias ilegales, son éstos actores quienes deben tener la iniciativa de internalizar el tratado de una manera apropiada. Sumado a esto, China, Rusia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido encuadran la lista de responsables⁵⁰ de la mayor parte de las ventas de armas tanto convencionales como pequeñas y ligeras. Razón por la cual, su papel es fundamental a la hora de garantizar respeto y legitimidad al TCA (Amnistía Internacional, 2013). A continuación, se procederá a desengranar las actividades de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁵¹, garantes de la paz y seguridad internacionales.

Las razones expuestas hasta el momento advierten de la necesidad de indagar a los actores más poderosos del tablero de ajedrez que es el sistema internacional y de destacar, en la

⁵⁰ Los cinco miembros del Consejo forman parte, hoy en día, de las potencias productoras y exportadoras de armamentos. Según el SIPRI, el volumen de transferencias internacionales de armas aumentó un 8,4% entre 2007-11 y 2012-16. Estados Unidos, China, Rusia, Alemania y Francia representan el 74% del volumen de las exportaciones. Ver anexo 1.

⁵¹ Según Amnistía Internacional, el 70% de las ventas de armas está en manos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (ATT Monitor, 2016).

medida que lo hayan logrado, las iniciativas y proyectos para la implementación del tratado cuyo fin sea, nada más y nada menos, que el respeto de la norma como hábito. Sin intención de *spoilers*, basta con empezar diciendo que únicamente 2 de los 5 miembros del Consejo han ratificado el Tratado para saber lo que se espera en las próximas líneas.

Francia y el Reino Unido han sido los únicos dos integrantes que han ratificado el tratado al día de la fecha. Se identificarán en ambos países, a partir de la información suministrada en los respectivos reportes iniciales del TCA, las iniciativas nacionales, tanto leyes como instituciones o burocracias, que responden a los lineamientos del tratado y se encargan de su efectiva implementación. Acorde al reporte inicial para el TCA británico, se da cuenta del sistema de control nacional correspondiente a las prerrogativas del tratado: el Acta de Control de Exportaciones del 2002 (enmendada en 2015) regula las exportaciones y el transbordo⁵² de armas; la agencia responsable de la implementación de los controles es la Organización de Control de Exportaciones; y la agencia encargada de las importaciones es la Rama de Licencias de Importación⁵³. Las regulaciones están establecidas en la Licencia de Importación General Abierta del Reino Unido. Todas las licencias de exportación⁵⁴ son analizadas caso por caso según el criterio consolidado de la Unión Europea y las Licencias de Exportación de Armas Nacionales (UK ATT Initial Report, 2016).

Francia, por su parte, dispone de un mecanismo de control estricto, basado en un principio de prohibición que somete todas las actividades en el sector de la defensa (fabricación, comercio, intermediación, importación, exportación y transferencia intracomunitaria) a autorización previa emitida por las autoridades estatales competentes. El Código de Defensa⁵⁵ establece el régimen aplicable a la exportación e importación de materiales de guerra, armas y

⁵² Son reguladas según el artículo 17 de la Orden de Control de Exportaciones del 2008.

⁵³ Ambas están dentro del Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades (BIS, por sus siglas en inglés).

⁵⁴ Tanto las exportaciones como las importaciones son publicadas de forma transparente en el sitio web del gobierno británico.

⁵⁵ Más concretamente: la Ley N° 2011-702 del 22 de junio de 2011 regula "el control de las importaciones y exportaciones de materiales de guerra y materiales similares, la simplificación de las transferencias de productos de defensa, defensa y seguridad "; y el Decreto N° 2012-901 del 20 de julio de 2012 controla "las importaciones y exportaciones del territorio de la Unión Europea de materiales de guerra, armas y municiones y materiales relacionados y transferencias intracomunitarias de productos relacionados con la defensa" (France ATT Initial Report, 2016, p.4).

municiones, así como a las transferencias intracomunitarias de productos relacionados⁵⁶. El sistema nacional de Francia para controlar las transferencias de armas se basa en el principio de interministerialidad: todos los ministerios o departamentos involucrados son consultados para obtener una opinión antes de emitir autorizaciones. El reporte inicial confirma que Francia aplica regímenes de sanciones y medidas restrictivas decididas por las Naciones Unidas. También aplica las medidas establecidas por el Consejo de la Unión Europea, así como las decisiones adoptadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (France ATT Initial Report, 2016). Sin embargo, incluso en los únicos países donde se puede dar cuenta de una concreta predisposición hacia la internalización del tratado se encuentran dificultades e incluso violaciones al TCA.

El Reino Unido ha sido promotor en la consecución del tratado y además, uno de los primeros en ratificarlo una vez abierto a suscripción. Al ser uno de los mayores exportadores de armas del mundo, sus principales clientes son los Estados Unidos, la India, Arabia Saudita, Sudáfrica y otros socios de la OTAN, así como también países de Oriente Medio y el Norte de África (Amnistía Internacional, 2012). En octubre del 2008, en medio de la carrera hacia la resolución del tratado, el Reino Unido amplió el alcance del control extraterritorial del comercio de armas incluyendo a las pequeñas y ligeras e incorporando nuevas regulaciones para su transporte. A pesar de esto, desde Amnistía Internacional sostienen que hay pruebas de que corredores de armas extranjeros utilizan sociedades británicas⁵⁷ para facilitar el suministro no autorizado de armas a países donde es probable que se usen para cometer crímenes de lesa humanidad. Para agravar la situación, en 2016, la Campaña Contra el Comercio de Armas (basada en Gran Bretaña) desafió legalmente al gobierno británico de exportar armas a Arabia Saudita a pesar de tener completa conciencia de que fueran usadas para violar el derecho internacional humanitario en Yemen. En los primeros años de la intervención saudita, Reino Unido financió US\$ 4.8 billones en exportaciones de armas a país saudí (ATT Monitor, 2017). Lo peor del caso, es que el gobierno ha admitido que estas armas son, efectivamente, utilizadas para el combate amparándose en su propia interpretación sobre la responsabilidad que tienen las armas en el conflicto.

⁵⁶ Tanto el Código de la Defensa como las legislaciones en cuestión son públicas y se encuentran en el sitio web oficial del gobierno francés.

⁵⁷ Algunas de ellas (como la *Marine Energy Trading Company Ltd*) participaron en una cadena de suministros internacionales clandestinos a Sudán del Sur proveyendo, entre otras tantas armas, rifles de asalto (Amnistía Internacional, 2013).

Francia cuenta con un registro de provisión de armas a regiones en conflicto y según Amnistía Internacional (2012), suministró armas al régimen de Khadaffi, Egipto, Chad y Siria entre 2005 y 2009. En 2012 se reportó la transferencia de camiones Renault a Sudán, lo que llevó a que Amnistía Internacional pidiera a la Secretaría General de la Defensa y de la Seguridad Nacional Francesa una aclaración sobre este tipo de autorizaciones. La respuesta informó que Francia no concedía licencias de exportación de material militar a Sudán desde el 2005 dado que la Unión Europea había decretado un embargo de armas a todo el país. Si bien los camiones no son armas pequeñas y ligeras, cuentan como material militar enviado para facilitar su uso en zonas de conflicto y violaciones a la humanidad.

Ratificar el TCA trae consigo la responsabilidad de legitimar sus disposiciones mediante la adaptación del sistema de control nacional, pero más aún, de respetar (evitando los dobles estándares) su disposición más importante: el artículo 7 sobre la seguridad humanitaria. Quizás existan leyes y burocracias adecuadas tanto en Francia como en Reino Unido para la implementación efectiva del tratado, pero no podrán internalizar la norma en la medida en que sigan participando, sea por intereses económicos o políticos, en la transferencia de armas a zonas de conflicto. Con este panorama resulta fácil anticipar la situación de los tres miembros restantes del Consejo que aún continúan sin ratificar el tratado.

El Instituto de la Paz de Estocolmo calcula que China representa alrededor del 3% del valor del comercio global de armas. Aún no ha ratificado el tratado ni suscrito a ningún acuerdo multilateral sobre exportaciones de armas, manteniendo una postura recelosa. Este tipo de material es fabricado por empresas estatales como *China North Industries Group Corporation* y *China South Industries Group Corporation*. Estas dos empresas nuclea casi el total de la producción de armamentos pequeños y ligeros de la nación y son las únicas habilitadas por la legislación china a exportar este material. Según Amnistía Internacional (2013), se han encontrado armas chinas⁵⁸ en países⁵⁹ a los que el Consejo de Seguridad ha impuesto embargos de armas o donde es probable que se vayan a utilizar para crímenes de lesa humanidad. El Grupo de Expertos de la ONU que vigilaba el efectivo cumplimiento del embargo a Darfur informó que gran parte de la munición de armas pequeñas utilizadas por las Fuerzas Armadas de Sudán parecían ser de fabricación china dado que llevaban los códigos de marcado de las

⁵⁸ Se han visto lanzagranadas automáticos QLZ87 en Darfur y Kordofán del Sur (Amnistía Internacional, 2013).

⁵⁹ República Democrática del Congo, Darfur y regiones de Sudán (*Ídem*)

empresas militares de este país (Amnistía Internacional, 2013). Desde este mismo reporte de referencia de Amnistía se explica que las normas chinas sobre exportación de armas no detallan criterios para regular o denegar la transferencia de armas cuando existe la posibilidad de que se usen para violar el DIH. Los principios⁶⁰ chinos para la transferencia de armas dejan margen para la concesión de licencias para exportaciones irresponsables. “Además, la falta de transparencia en la información que ofrece China hace que resulte difícil analizar las cantidades o destinos de las armas exportadas” refieren desde la organización (2013, p.4). Por último, China se ha convertido en el supermercado de armas para los tiranos del tercer mundo y ha traspasado repetidas veces las leyes internacionales y los embargos de la ONU (Kopel et ál., 2010). Bajo el escrutinio de estas razones, resulta poco beneficioso para China la ratificación e incluso internalización de un tratado semejante que no haría más que perjudicar la economía y el motivo del uso de armas de la nación.

Rusia, el segundo país más importante en cuanto al valor de sus exportaciones, es otro de los miembros del Consejo que se ha negado a ratificar el tratado. En el 2012, fue el único de los principales exportadores que se abstuvo de continuar con las negociaciones para la consecución de la norma. Amnistía Internacional ha documentado en varias ocasiones la provisión de armas rusas a países⁶¹ donde se pueden utilizar para cometer violaciones al DIH. Un ejemplo son los rifles de asalto enviados a Libia durante el gobierno de Khadaffi o los helicópteros de combate suministrados a Sudán (Amnistía Internacional, 2013). El caso más alarmante es que Rusia es el principal exportador de armas a Siria⁶², país al cual, junto con China, ha bloqueado iniciativas de sanciones y embargos de la ONU. Desde Rusia argumentan que el TCA está abierto a interpretaciones subjetivas e ideológicas y se niega a ratificar el tratado sosteniendo que es una amenaza para su soberanía.

Por último, Estados Unidos, el principal exportador de armas del mundo, suministrador de cantidades innumerables de bombas, explosivos y misiles a más de 70 países, aún no ha ratificado el tratado (aunque sí ha presentado su firma). Al realizar casi el 30% de las

⁶⁰ “1) debe contribuir a la capacidad de legítima defensa justa del país receptor; 2) no debe ser perjudicial para la paz, la seguridad y la estabilidad de la región pertinente o del mundo en su conjunto; 3) no debe interferir en los asuntos internos del país receptor” (*Ídem*, p.3).

⁶¹ Entre sus principales clientes figuran India, Siria, Argelia Myanmar, Venezuela y Sudán (Amnistía Internacional, 2012).

⁶² Se cree que el 20% de todas las exportaciones de armas rusas van a parar a Siria (*Ídem*).

transferencias de armas convencionales del mundo, su postura es fundamental. La actitud de este país ha sido desigual: ha restringido la transferencia de armas a Sri Lanka, China y Zimbabue, así como también a países embargados, pero ha autorizado la venta de armas pequeñas a Egipto. Amnistía Internacional (2013, p.10) sostiene que Estados Unidos ha estado transfiriendo municiones a Yemen sin normalización⁶³: “en los datos aduaneros estadounidenses, esta munición no se registra como importación o exportación, ya que no va a atravesar físicamente territorio de Estados Unidos y, por tanto, no quedará recogida en el Sistema Automatizado de Exportación”. Sumado a esto, desde septiembre del 2012 funciona un contrato con la empresa estadounidense *Alliant Techsystems Inc* para el envío de municiones no normalizadas al ejército y la Policía Nacional Afgana, Irak, Filipinas, Yemen⁶⁴, Uganda y otros países que no se han dado a conocer (Amnistía Internacional, 2013). Este no es más que otro motivo de preocupación por el uso indebido de los actores recipientes para, en definitiva, atentar contra la paz y la seguridad internacionales. Sumado a esto, desde la NRA se ha hecho lobby para evitar la firma del tratado y presionado al gobierno para que se oponga a la presentación de informes y para suavizar las normas de prevención de desvíos de armas (Amnistía Internacional, 2013); cuestión que se replica en el Senado estadounidense, dividido en si el tratado viola los derechos constitucionales de los ciudadanos para portar armas. En octubre del 2014, 15 senadores le dirigieron una carta al presidente Barack Obama argumentando que el TCA minaba la credibilidad de Estados Unidos e infringía sobre los derechos de los dueños de armas, así como también en la soberanía del Estado (García, 2014).

Ahora bien, una razón importante para justificar que más de la mitad de los miembros del Consejo de Seguridad no se han vinculado al tratado es la capacidad de sancionar e imponer embargos mediante resoluciones. En la resolución 2117, el Consejo reconoce formalmente que el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales. La ley internacional permite que el Consejo, bajo los poderes otorgados por el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, sea el único autorizado para actuar contra las amenazas a la seguridad internacional y sancionar embargos en consecuencia. Es decir, ante la necesidad de actuar sobre la problemática para garantizar paz, o ante la posibilidad de

⁶³ La “munición no normalizada” no ha sido fabricada en Estados Unidos, aunque sí es comerciada por este país. Normalmente procede de Europa o de la URSS.

⁶⁴ El contrato con Yemen incluye un millón de municiones para rifles francotirador, entre otras cosas (Amnistía Internacional 2013).

involucramiento en conflicto existente, los miembros del Consejo no necesitan ser parte del tratado para lograr su cometido, cualquiera que fuese. Basta casi exclusivamente con el poder de las resoluciones, el instrumento legal más poderoso del sistema internacional. De esta manera, estas potencias cuentan con la potestad de tomar medidas ante otros países, con la capacidad de utilizar su más poderosa herramienta (el veto), al mismo tiempo que escapan de las obligaciones que el tratado impone. Ninguna nación tiene la obligación de explicar por qué veta una resolución, pero no es difícil suponer que los vetos estén relacionados con el hecho de que dicho país esté involucrado en exportaciones de armas con la nación embargada.

Antes del TCA, los únicos mecanismos legalmente vinculantes para controlar y sancionar la transferencia ilegal de este tipo de armas eran los embargos. En los últimos 20 años, casi el 90% de ellos se han implementado. Pero aunque se hayan implementado, no significa que se hayan cumplido a rajatabla. Sosteniendo el argumento, Armas Bajo Control afirma que la gran mayoría de ellos han sido sistemáticamente violados (Kopel et ál., 2010). Se espera que el TCA permita la imposición de embargos sin necesidad de pasar previamente por el consentimiento de los miembros del Consejo. Sin embargo, cuesta pensar que, si aún existen violaciones a las resoluciones de la agencia, las regulaciones del TCA funcionarán efectivamente contra el mercado ilegal. A fin de cuentas, las obligaciones serán respaldadas por la medida en que las naciones decidan respetar la ley internacional.

El mantra de quienes apoyan el TCA es que las regulaciones o embargos globales amparados bajo ley internacional obligan a cumplir a los miembros del tratado. El mejor de los mundos implica obediencia, lo cual sería un paso más hacia la internalización. Pero dado que la puerta hacia ese mundo todavía está lejos, la cuestión se trata de establecer si las naciones efectivamente obedecen. Con suficiente inocencia e ingenuidad, se puede pensar que entre los países libres hay una tendencia a la obediencia de normas internacionales si el Estado ha decidido vincularse legalmente a él. El sistema político, la prensa y la sociedad civil generan demandas que crean presión para que el gobierno cumpla con sus obligaciones humanitarias internacionales (Kopel et ál., 2010), lo cual nos deja suponer que las naciones que ratificaron el tratado respetarán los lineamientos hasta convertirlos en hábito. Pero por otro lado, los Estados bajo gobiernos dictatoriales tienden a ser las fuentes de armas a violadores de derechos humanos o contrabandistas que operan bajo la tolerancia de estos gobiernos. Son naciones que a pesar de haber sido sometidas a embargos, no han dudado en violarlos. Los regímenes

represivos, especialmente los autónomos, ratifican los tratados de derechos humanos como una forma de adquirir algún tipo de legitimidad global, enmascarando una realidad que no considera el cumplimiento de ellos. A su vez, no debe olvidarse que hay potencias liberales que adhieren a las normas pero mantienen un margen de interpretación cuestionable. ¿Qué nos ha de suponer que se comportarán de forma distinta a los represores?

Resumiendo ideas

A lo largo de esta sección se han encontrado avances y predisposición hacia la implementación, al mismo tiempo que se han presentado negativas, participación en conflictos y obstáculos claros. Las normas internacionales reconocen que cada país es un mundo, razón por la cual el TCA fue diseñado para poder adaptarse a las disposiciones domésticas. Sin embargo, no se puede concluir que el tratado ha sido internalizado si las potencias exportadoras continúan violando la disposición fundamental de la seguridad humana. Comprobando la hipótesis inicial de este trabajo, hoy en día, no existen leyes, burocracias, proyectos ni negociaciones que basten para sostener que los Estados del sistema internacional han internalizado la norma. El debate aún persiste y el horizonte se empaña a lo lejos.

Aunque este panorama no lo sugiera, al presente, el TCA es mucho más que meras palabras sobre un documento. Es la culminación de un proceso que comenzó hace casi tres décadas y es parte de una tendencia de tratados que refleja el cambio en cómo las naciones perciben la seguridad, dejando de lado la tradición y considerando, en primera instancia, a la humanidad. Representa la codificación de la evolución de las normas humanitarias internacionales: “humaniza la política global, muestra el reino de lo posible, y deja de lado lo que ya no es aceptable” (García, 2014, p.4). El tratado ha sembrado la semilla para que en el futuro los Estados puedan institucionalizar sus mecanismos de control nacional en concordancia con las regulaciones del TCA. En este futuro, la presión de los compañeros del sistema probará su importancia para proscribir transferencias viles y la estructura legal del TCA persistirá y probará efectiva en la medida que los Estados se comprometan con su implementación.

Capítulo 4: El triunfo de la realpolitik

Habiendo partido de un estado de anarquía total, surgió la pregunta de por qué la existencia de las normas internacionales. ¿Qué era aquello que movilizaba a los Estados a cooperar entre sí? Para contestarlo se optó por el análisis constructivista del ciclo de vida de la norma. Se recorrió el camino desde cómo se desarrollaba hacia la institucionalización y luego se internalizaba en el hábito cotidiano de las naciones. Un proceso de socialización conseguido a través de las ideas y la presión de actores protagónicos marcó su evolución. Sin embargo, unas páginas atrás se llegó a la conclusión de que la norma no se ha internalizado aún. El proceso no ha sido lo suficientemente fuerte como para que el análisis constructivista triunfe sobre la realidad.

El enfoque que ha seguido este estudio tiene, en sí mismo, su dosis de idealismo. A la luz de fracasos previos para negociar los tratados de minas antipersonales y bombas de racimo en el marco de las Naciones Unidas, resultó una sorpresa que la ONU alcanzara el desafío de las armas pequeñas y ligeras. Pero la pregunta es: ¿valió la pena? Hasta el momento, el análisis de la norma ha sido especialmente optimista, pero resultaría iluso creer que por el hecho de que una norma esté institucionalizada en las Naciones Unidas, será acatada por la mayoría de los Estados del sistema. Esta conclusión no pretende desdecir lo que se ha argumentado hasta el momento. La simple existencia de la norma es una esperanza; y, cada vida, cada ciclo, trae consigo, una realidad diferente. Pero la comprobación de la hipótesis inicial abre la puerta a una realidad candente e innegable. La existencia de esta norma en particular no parece hacerle competencia a la realpolitik.

Con el TCA en vigor, la incógnita crucial es cuánta influencia tiene en la transferencia de armas alrededor del mundo. ¿Ha conseguido reducir el tráfico a destinos peligrosos y situaciones de conflicto o sus debilidades y vacíos permiten que sea usado como una pantalla legal para continuar con exportaciones irresponsables? Con el análisis previo del comportamiento de los miembros del Consejo de Seguridad ante la existencia del TCA, pareciera poder concluirse lo segundo. Existen contextos en los cuales las normas terminan jugando en contra de sí mismas. Lo que alegan quienes se oponen o abstienen del tratado son

parte esencial de la cara de la realpolitik: el tratado reconoce la asimetría en el orden militar mundial; permite el uso de la ley para justificar decisiones políticas; y se presta a la hipocresía y los dobles estándares de los Estados Occidentales (Stavrianakis, 2013). Estas críticas se basan en que la disposición del artículo 7 del tratado que demanda evaluar el “riesgo primordial” que las transferencias suponen da lugar a que el Estado exportador las realice bajo la justificación de que serán usadas para garantizar paz y seguridad en el conflicto; una cuestión que ha agravado y aún agrava crisis como las actuales en Siria y Yemen

En cuanto a la asimetría en el orden militar mundial, varias naciones han argumentado que el TCA debería balancear los derechos y las obligaciones de los Estados exportadores e importadores basándose en el principio de soberanía nacional; en lugar de proteger los intereses de los jugadores más prominentes del sistema. Se verifica una carencia: la evaluación del riesgo aparece sesgada o delegada a la voluntad unilateral del país exportador. En este sentido, en sus declaraciones ante la sanción del tratado, el gobierno norcoreano enfatizó en la proliferación de armas convencionales a “puntos calientes y regiones de conflicto” y denunció “inequidades en la capacidad para producir armas” (República Popular Democrática de Corea, 2012, p.2). De la misma manera, el gobierno de Irán apuntó a “la acumulación excesiva de armas y militarización a regiones que ya sufren conflictos” (República Islámica de Irán, 2013, p.4). La asimetría en el orden militar mundial es un fenómeno de las guerras modernas y tiene repercusiones fundamentales en la aplicación de los principios del derecho internacional humanitario. En este caso, los Estados opositores denuncian el escondido espíritu militarista del tratado que, intencionalmente o no, da lugar para que los grandes exportadores de armamento incrementen su poder en zonas de alto riesgo. En consecuencia, el efecto es más parecido al rearme, que al desarme esperado.

La segunda problemática implica la recurrencia en el uso de la ley para encubrir decisiones políticas. Según el diario indio El Telégrafo, la India cuestiona la disposición del tratado que exige que el país exportador evalúe si las transferencias de armas pueden contribuir a la paz y la seguridad o socavarla. El entonces Secretario de Exterior de este país, Kanwal Sibal, sentenció, luego del voto final, que el tratado le daba a los exportadores “el revestimiento legal para llevar adelante juicios unilaterales sobre el clima político en una cierta región y tomar decisiones dependiendo del estado de sus relaciones con países individuales y sus intereses geopolíticos” (Sibal, 2013, p.1). De la misma manera, el gobierno chino sentenció en el debate

final de la Asamblea General que los criterios que son controversiales o discriminatorios deben ser excluidos del tratado para no ser usados en pos de “propósitos políticos que interfieran con el comercio normal de armas de cada país” (República Popular de China, 2013, p.12). Siguiendo esta línea, el enviado permanente ruso en la ONU, Vitaly Churkin, denunció que “ciertos Estados pueden interpretar el tratado en línea con sus propósitos políticos”, lo que deja a la luz la preocupación de que el TCA sea usado como un instrumento competitivo en el mercado de armas (Stavrianakis, 2013) y que termine minando su universalidad por servir a los intereses de los mayores exportadores que interpretan el tratado de forma discrecional y subjetiva. En el marco de estas demandas, las transferencias de armamentos estadounidenses y británicos a la guerra en Yemen no hacen más que ofrecer motivos para estas acusaciones. Los vacíos que la evaluación del riesgo abre le otorgan a los Estados un margen de maniobra que permite teñir propósitos e intereses políticos con banderas morales de salvación y paz. En este sentido, cubren con una legalidad si bien existente, aunque dudosa, decisiones unilaterales cuestionables que son lo opuesto a lo que dicen ser y que pueden tener efectos determinantes en zonas de por sí conflictivas.

En línea con esto, el tercer problema se da en derredor de la interpretación del doble estándar y la hipocresía de las naciones occidentales. El lenguaje adoptado por las potencias europeas descansa en un sillón moral que parece estar en sintonía con la práctica del comercio internacional de armas. El problema con la aplicación de las provisiones es que existe un patrón general donde “los países occidentales siempre argumentan que sus transferencias contribuyen a la paz y seguridad, mientras que aquellas hechas por Rusia son disruptivas y desestabilizadoras” (Sibal, 2013, p.1). Para Rusia, las fórmulas del TCA “permiten interpretaciones duales y estándares duales” y funciona como un “pobre instrumento para crear competencia en el área de la cooperación militar” (Stavrianakis, 2013). La evaluación del riesgo, la transparencia y la prohibición de transferencias usadas para cometer crímenes de guerra son algunas de las disposiciones que se entienden de manera arbitraria por los mismos Estados que las exigieron en primer lugar. Habilitan la aparente legalidad de transferencias igual de disruptivas y desestabilizadoras que aquellas no efectivizadas bajo el tratado, basándose en una supuesta moralidad occidental y liberal. Muestra de ello, es que ante el reclamo de la coalición Armas Bajo Control que recordó a los delegados del TCA del sufrimiento humanitario de los civiles en

Yemen, y ante la ausencia de cualquier posible justificación moral, la respuesta británica y estadounidense fue ensordecedoramente silenciosa (Amnistía Internacional, 2016).

De todas formas, la resistencia y la oposición al TCA invita al argumento de que el tratado funciona como una máscara retórica para cubrir crímenes y complicidad de gobiernos con pocos escrúpulos. Puede pensarse que las críticas expuestas anteriormente hayan sido estratégicas, contemplando que las negociaciones finales del TCA se dieron en el contexto de la guerra en Siria, condenas al gobierno ruso por suplir armas al régimen de Assad y críticas sobre las posiciones de Rusia y China en el Consejo de Seguridad. Éstos Estados tienen bagajes problemáticos de violaciones de derechos humanos y transferencias de armas a gobiernos represivos. Sin embargo, estas articulaciones deben ser analizadas en el contexto de las relaciones internacionales, las asimetrías históricas y los dobles estándares occidentales (Stavrianakis, 2013). Los actores occidentales pueden haber tenido un rol muy importante para crear una situación de la que hoy no se hacen cargo. En su historia, estos países han armado tanto a actores no estatales como a regímenes autoritarios y han recurrido al uso de la fuerza en guerras externas. De la misma manera en la que se mira con desconfianza a quienes se abstienen y votan en contra, se debe mirar con escepticismo a las potencias que dicen llevar las banderas del tratado.

El rol de líder de Gran Bretaña durante las negociaciones fue conducido, específicamente, en términos morales. El Ministro de Exterior, William Hague, sentenció que la “historia no perdonaría a aquellos que quisieran prevenir un tratado”, enmarcando el problema en términos emocionales y no políticos. Además, en el diario inglés *The Guardian*, sostuvo que “los estados tienen una responsabilidad en asegurar que las armas no serán usadas de una forma inconsistente con los objetivos humanitarios del tratado” (Hague et ál., 2012), mientras su país continuaba transfiriendo armas a zonas de conflicto descansando en este argumento. Aún peor, la delegación británica llamó a otros Estados Parte a “remediar las prácticas que no cumplen con los ideales del tratado” tres semanas después de que la coalición saudita desatara el horror en Yemen utilizando armas británicas (Amnistía Internacional, 2016). Por su parte, Estados Unidos (no ratificante pero activo participante de las negociaciones) ha sentenciado que unirse al TCA no requerirá cambios en las leyes o regulaciones estadounidenses. Countryman, la cara visible norteamericana en la negociación final del tratado, expresó que “la firma llevará a los Estados a comportarse como ellos lo hacen” (Bosco, 2013) y que el tratado “nivela el campo de

juego y le otorga a los fabricantes americanos una mejor posición competitiva en el mundo” (Stavrianakis, 2013). Sumado a esto, el Departamento Político Militar norteamericano ha sentenciado que analiza todos los casos “para asegurarse que estén en línea con la política exterior de USA para que avance tanto en sus intereses como en sus valores” (Shapiro, 2011). Lo que nos permite concluir que las decisiones controversiales no son un error, sino una política (Stavrianakis, 2013). Aunque el presidente Obama haya presentado una moción ante el congreso para ratificar el TCA, el poder de lobby republicano junto con la nueva administración Trump se han encargado de minar cualquier iniciativa posible hacia la firma. Con todo esto, el TCA parece haber funcionado como un legitimador de formas liberales de militarismo por parte de los Estados occidentales, los mismos que abogaron para la firma de este tratado. Resulta evidente que la existencia de regímenes regulatorios sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, ha contribuido a esconder el peligro y tapar las violaciones a derechos que las transferencias de armamentos generan (Stavrianakis, 2016). El silencio sobre las muertes civiles en Yemen está socavando una de las únicas herramientas para proteger civiles en guerras (Amnistía Internacional, 2016). Estos regímenes regulatorios fueron introducidos en el tratado como una forma en la que las naciones pueden pesar el riesgo de violar derechos contra los intereses de la paz y la seguridad para justificar las exportaciones en nombre de lo último. La evaluación unilateral del riesgo le permite a los estados liberales seguir preparándose para la guerra apoyando a las instituciones que la llevan adelante, mientras descansan en la justificación de la moralidad y la responsabilidad.

Si este es el caso, ¿podemos prescindir absolutamente del tratado? ¿Acaso es mejor no tenerlo? Tomar esa decisión sería abandonar un sendero trabajoso de evolución del pensamiento, de construcción normativa y de negociación internacional que al menos ha permitido reconocer la necesidad de enfrentar la situación con una dosis de responsabilidad y adjudicándole su debida importancia para la seguridad internacional y humanitaria. El tratado encarna la reconfiguración de un sistema cuyos desafíos trascienden fronteras y amenazan humanidades. Resulta esencial revalorizar los logros conseguidos cuando lo perfecto es enemigo de lo posible. ¿Existe entonces alguna alternativa que resignifique este tratado? Una manera de mejorar esta situación sería imponer que la evaluación de riesgo previa a la autorización no estuviera delegada unilateralmente en el Estado exportador sino que fuere confrontada con la opinión de terceros Estados o actores independientes expertos. Otro

elemento importante es continuar con el control y la promoción de la incorporación de la norma internacional al derecho interno de los Estados signatarios de manera de convertirlos en parte de su política de Estado. Resulta importante que, ante una evidente crisis del proceso del tratado, se pueda aprovechar el momento para recrear un instrumento mejor.

En resumidas cuentas, se estableció un tratado que tiene una aspiración: cuidar a los humanos más allá de los Estados. Se elaboraron normas de exportación de armas que dicen no tener como motivación inicial el lucro, ni la justificación geopolítica del Estado exportador de controlar la zona. Las naciones venden armas para tratar de reequilibrar una situación de conflicto que se ha visto desbordada y sostienen que su intromisión en dicho conflicto se realiza con herramientas que, si bien son armas, serán un instrumento para la paz y evitarán más muertes que las que provocarán. Ante esta idea que parece razonable y hasta edificante, moralmente aceptable, se alzan las voces de quienes dicen que bajo este vestido de novia se esconde un monstruo indomable. Sin embargo, las críticas no apuntan a derogar el tratado, sino a determinados defectos de estructura y desbalances. Critican los abusos que de su texto se derivan, pero no cuestionan su necesidad, ni su espíritu esencial. Por el contrario, lo que sostienen es que el espíritu ha sido traicionado por la forma en que el tratado ha sido redactado. Se infiere que el TCA sigue siendo necesario y que las razones de los no ratificantes pueden ser la base para refundar un tratado que reconozca éstas debilidades y, haciéndolo, proporcione una herramienta más eficaz en la búsqueda de la preservación de los valores humanitarios en las zonas de conflicto.

Conclusión: una señal de los tiempos

El análisis constructivista resulta enriquecedor a la hora de entender el progreso de la norma y de cómo llega a institucionalizarse. Sin embargo, el alcance de una implementación efectiva y una posible universalización es menester de otro marco de análisis. No se puede dejar de lado la realidad. La norma no se ha internalizado no sólo porque jugadores críticos del sistema no la han ratificado o porque existan regímenes autoritarios que continúan violando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sino porque incluso quienes lo han ratificado, quienes han promovido las negociaciones en pos de un lenguaje que se adapte a sus discursos morales, han decidido interpretar las disposiciones que garantiza la norma humanitaria

en su propio detrimento. La norma es amiga y enemiga a la vez. Amiga de naciones poderosas que abusan del texto de la ley, y enemiga de sí misma.

El TCA es un producto de su tiempo: la fusión de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por una coalición de Estados y actores no estatales en la búsqueda de la seguridad humana (Stavrianakis, 2016). La norma surge como una respuesta a las exigencias de la pos-Guerra Fría y termina siendo víctima de un proyecto que ocurre en un contexto internacional post 9-11 que está marcado por otro largo período de militarismo occidental en la historia. Que la norma haya alcanzado el carácter de humanitaria es significativo. Sin embargo, el análisis constructivista y el énfasis en el carácter progresivo (aunque imperfecto) está en deuda con entender los reclamos en derredor a la responsabilidad moral que han perjudicado la negociación del tratado. La disyuntiva recae en si la norma ha sido demostrativa del progreso o se ha convertido en una mera fachada del sistema humanitario. Si bien este trabajo ha seguido la línea constructivista del avance de la norma al analizar el ciclo de su vida, termina dilucidando en la conclusión de su hipótesis que es la *realpolitik* la que ha silenciado el poder del TCA y lo ha usado a favor de la legitimación y la preparación de la guerra bajo la interpelación de hacerlo por la paz y la seguridad internacionales.

Anteriormente se preguntó si son las normas quienes moldean el comportamiento de los Estados o son los Estados los que definen el comportamiento de las normas. En este sistema anárquico, carente de una autoridad central con capacidad de someter a los Estados al orden de la ley, son las naciones quienes tienen el poder decisor en última instancia. Es verdad que sin las normas, el orden sería aún más caótico. Asimismo, sin ésta norma internacional en particular, las violaciones a los derechos humanos serían aún peores. Pero serán los Estados, no las normas, quienes, al final del día, decidirán cómo se interpretará la regla y cómo se enfrentará el caos mundial. Quizás fuere necesario otorgarle al análisis constructivista el soporte fáctico, político, moral y normativo que, receptando las críticas cosechadas a lo largo del propio proceso de construcción de la norma en crisis, e incorporando las soluciones que las contenga, le permita a los Estados, por la propia fuerza de los hechos, imponerse al *status quo*.

Bibliografía

- AG/RES/1797. (2001). *Proliferación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*. Washington D. C: Organización de Estados Americanos. Recuperado el 30 de enero de 2018 de http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1797.htm
- A/RES/63/240. (2009). *Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 30 de enero de 2018 de <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20A%20RES%2063%20240.pdf>
- Alcalde, J. (2006). El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca? *Real Instituto Elcano*, 122, 1-6.
- Alcalde, J. (2006). Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la Conferencia de Revisión de la ONU. *Real Instituto Elcano*, 82, 1-5.
- Alley, R. (2014). Firing Blanks? The Arms Trade Treaty. *Centre for Strategic Studies: New Zealand*, 16(14), 1-20. Recuperado el 13 de abril de 2018 de <https://www.victoria.ac.nz/hppi/centres/strategic-studies/documents/Firing-Blanks-The-Arms-Trade-Treaty,-by-Roderick-Alley.pdf>
- Amnistía Internacional. (2013). *Las grandes potencias alimentan atrocidades*. Londres: Amnistía Internacional. Recuperado el 2 de abril de 2018 de <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/001/2013/es/>
- Amnistía Internacional. (2012). *Los "seis grandes" exportadores de armas*. Londres: Amnistía Internacional. Recuperado el 30 de marzo de 2018 de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2012/06/big-six-arms-exporters/>
- Arce, M. A. (2005). Las negociaciones sobre armas pequeñas: una visión histórica. *Revista mexicana de política exterior*, 75, 87-103. Recuperado el 30 de marzo de 2018 de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n75/arce.pdf>
- Ardamans i Gil, J. (2012). La regulación del comercio mundial de armas: de momento, no pudo ser. *Tiempo de Paz*, 105, 85-90.
- Arms Trade Treaty (ATT). (2017). *Reviewing Initial Reports on ATT Implementation*. Nueva York: Arms Trade Treaty, Baseline Assessment Project. Recuperado el 20 de mayo de 2018 de <http://www.armstrade.info/wp-content/uploads/2016/08/The-ATT-Initial-Reports-Reviewing-ATT-Implementation-and-Lessons-Learned-web-1.pdf>
- Arms Trade Treaty (ATT). (2016). *Promotion of Arms Trade Treaty Universalization*. Ginebra: Segunda Conferencia de Estados Parte del TCA. Recuperado el 20 de mayo de 2018 de <http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/att/working-groups/universalisation>
- ATT Monitor. (2017). *ATT Monitor Report*. Nueva York: Control Arms Secretariat.

- Barbé, E. (octubre, 2013). *Instituciones, normas y conflictos: los años devorados por las langostas*. Trabajo presentado en El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI), Córdoba, España.
- Barnett, M. N. (1995). The United Nations and Global Security: The Norm is Mightier than the Sword. *Ethics and International Affairs*, 9 (1), 37-54.
- Bosco, D. (2013). United States ‘will sign’ Arms Trade Treaty. *Foreign Policy (The Multilateralist)*. Recuperado el 9 de junio de 2018 de <http://foreignpolicy.com/2013/05/15/united-states-will-sign-arms-trade-treaty/>
- Bromund, T. (2017). A Simple Plan in 2017 for the Arms Trade Treaty: Return To Sender. *The Heritage Foundation*, 4648, 1-3. Recuperado el 31 de marzo de 2018 de <http://www.heritage.org/trade/report/simple-plan-2017-the-arms-trade-treaty-return-sender>
- Buzan, B. Waeber, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Cooper, N. (2006). What's the point of arms transfer controls? *Contemporary Security Policy*, 27(1), 118-137.
- Crovetto, L. y Caponigro, D. (2016). Implications and Consequences of the Arms Trade Treaty. *Politikon, The IAPSS Academic Journal*, 29, 25-37.
- Cullwick, J. (14 de mayo de 2016). When will Vanuatu ratify the Arms Trade Treaty? *The Daily Post (Vanuatu)*. Recuperado el 3 de junio de 2018 de http://dailypost.vu/news/when-will-vanuatu-ratify-the-arms-trade-treaty/article_589a0d6a-929d-5b34-bc68-3b83f4913cbc.html
- EU P2P. (2017). *News by EU P2P Programme: First EUP2P Legal Workshop in Beirut, Lebanon*. Beirut: EU P2P Exports Control Programme. Recuperado el 3 de junio de 2018 de <https://export-control.jrc.ec.europa.eu/News/ArtMID/481/ArticleID/14118/First-EUP2P-Legal-Workshop-in-Beirut-Lebanon>
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- France ATT Initial Report. (2016). *Mise en oeuvre par la France du Traite Sur le Commerce des Armes*. Ginebra: Arms Trade Treaty Secretariat. Recuperado el 30 de marzo de 2018 de http://www.thearmstradetreaty.org/images/TCA_France_Rapportinitial.pdf
- García, D. (2015). Humanitarian security regimes. *International Affairs*, 91, 55-75.
- García, D. (2014). Disarming the Lords of War. *Foreign Affairs*. Recuperado el 20 de abril de 2018 de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-12-23/disarming-lords-war>
- García, D. (2014). Global Norms on Arms: The Significance of the Arms Trade Treaty for Global Security in World Politics. *Global Policy*, 5(4), 425-432.

- García, D. (2004). Making New International Norms: The Small Arms Case. *The Belfer Center for Science and International Affairs Discussion Paper 2003-13*. Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Gher, Y. (30 de diciembre de 2014). Israel must sign the Arms Trade Treaty. *Revista +972*. Recuperado el 9 de junio de 2018 de <https://972mag.com/israel-must-ratify-the-arms-trade-treaty/100715/>
- Grillot, S. (2011). Global Gun Control: Examining the Consequences of Competing International Norms. *Global Governance*, 17, 529-556.
- Grupo de los Ocho. (1998). *1998 Birmingham Summit Official Documents*. Birmingham: Grupo de los Ocho. Recuperado el 30 de enero de 2018 de <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1998birmingham/index.htm>
- Haggard, S. y Simmons, B. (1987). Theories of International Regimes. *International Organization*, 41(3), 492.
- Hague, W. Laurent, F. Westerwelle, G. y Björling, E. (2 de julio de 2012). Why this arms trade treaty is essential. *The Guardian*. Recuperado el 5 de mayo de 2018 de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jul/02/arms-trade-treaty-un-talks-weapons>
- Human Rights Watch. (1995). *Rearming with Impunity: International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Kahan, D. y Bramant, D. (2003). More Statistics, Less Persuasion: A Cultural Theory of Gun-Risk Perceptions. *University of Pensilvania Law Review*, 151, 1291-1327. Recuperado el 30 de abril de 2018 de https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ar/&httpsredir=1&article=3212&context=penn_law_review
- Keman, H. y Braun, D. (1987). Economic Interdependence, International Regimes and Domestic Strategies of Industrial Adjustment. *European Journal of Political Research*, 15, 549.
- Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. *International Regimes*, 36(2), 325-355.
- Kopel, D. Gallant, P. y Eisen, J. (2010). The Arms Trade Treaty: Zimbabwe, the Democratic Republic of the Congo, and the Prospects for Arms Embargoes on Human Rights Violators. *Penn State Law Review*, 114(3), 101-163.
- Krasner, S. D. (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Krause, K. (2002). Multilateral Diplomacy, Norm Building, and UN Conferences: The Case of Small Arms and Light Weapons. *Global Governance*, 8(2), 247-263.
- Kyötömäki, E. (2017). Arms Trade Treaty Signatory States- Gaps and Possibilities for Treaty Universalization. *SaferGlobe*, 36(2), 2-35. Recuperado el 13 de abril de 2018 de <https://saferglobe.fi/en/2017/09/arms-trade-treaty-signatory-states-gaps-and-possibilities-for-treaty-universalization/>

Kyötomäki, E. (2015). *The Arms Trade Treaty and Human Security*. Chatham House, Recuperado el 20 de abril de 2018 de <https://www.chathamhouse.org/publication/arms-trade-treaty-and-human-security-cross-cutting-benefits-accession-and-implementation>

Laurance, E. y Stohl, R. (2002). *Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons*. Ginebra: Small Arms Survey

Mazur, T. (26 de febrero de 2015). Amnesty International закликає Україну ратифікувати договір про торгівлю зброєю. *RBC Ukraine*. Recuperado el 31 de marzo de 2018 de <https://daily.rbc.ua/ukr/show/tatyana-mazur-amnesty-international-prizyvaet-ukrainu-ratitsirovat-26022015154000h>

Meyer, P. (2014). A Banner Year for Conventional Arms Control? The Arms Trade Treaty and the Small Arms Challenge. *Global Governance*, 20, 203-212.

Muggah, R. y Thompson, N. (23 de octubre de 2016). Brazil's Merchants of Death. *The New York Times*. Recuperado el 5 de mayo de 2018 de <https://www.nytimes.com/2016/10/24/opinion/brazils-merchants-of-death.html>

Olvera, G. B. (2013). The Security Council and The Illegal Transfer of Small Arms and Light Weapons to Non-state Actors. *Mexican Review Law*, 6(2), 225-250.

Organización de Estados Americanos. (1997). *Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos. Recuperada el 12 de marzo de 2018 de http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-63_illicit_manufacturing_trafficking_firearms_ammunition_explosives.asp

Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Tratado sobre el Comercio de Armas*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 27 de mayo de 2018 de <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Espa%C3%B1ol1.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2001). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 6 de abril de 2018 de http://www.poa-iss.org/MGE/Documents/Documents/PoA_Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1997). *Desarme General y completo: armas pequeñas*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 6 de abril de 2018 de <http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/1997%20Panel%20Sp.pdf>

Organización de Naciones Unidas. (1995). *Suplemento de una agenda para la paz, Reporte del Secretario General*. Nueva York: Secretaría General de las Naciones Unidas. Recuperado el 4 de febrero de 2018 de <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (1991). *A/RES/46/36 Desarme General y Completo*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 4 de febrero de 2018 de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/46/36&Lang=S>

Organización Internacional de la Francofonía. (diciembre, 2000). *Declaración de Bamako sobre una posición común africana sobre la proliferación, la circulación y el tráfico ilícito de armas*

pequeñas y ligeras. Conferencia Ministerial sobre la proliferación, circulación y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, Bamako, Mali.

Oshiba, R. (1994). *Political Economy of International Organizations*. Tokyo: Yuhikaku Publishers.

Parker, S. y Wilson, M. (2016). *A Guide to the UN Small Arms Process*. Ginebra: Small Arms Survey.

Parlamento Europeo. (1992). *Actividades*. Lisboa: Parlamento Europeo, Recuperado el 30 de enero de 2018 de http://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li1_en.pdf

Perlo-Freeman, S. (2009). Arms Transfers to the Middle East. *SIPRI Background Paper*, 1-7. Recuperado el 2 de junio de 2018 de <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/misc/SIPRIBP0907.pdf>

Price, R. (2008). Moral limit and possibility in world politics. *International Organization*, 52(3), 613-644.

Rana, S. (1995). *Small Arms and Intra-State Conflicts*. Ginebra: UNIDIR. Recuperado el 3 de abril de 2018 de <http://unidir.org/files/publications/pdfs/small-arms-and-intra-state-conflicts-238.pdf>

República Islámica de Irán. (2013). *Explanation of vote by H.E. Ambassador Golamhossein Dehghani*. Nueva York: Misión Permanente en las Naciones Unidas. Recuperado el 23 de mayo de 2018 de http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference-ii/statements/2April_Iran.pdf

República Popular Democrática de Corea (2012). *Statement by H.E. Mr. Sin Son Ho*. Nueva York: Misión Permanente en las Naciones Unidas. Recuperado el 23 de mayo de 2018 de http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/9July_DPRK.pdf

República Popular de China. (2013). *Statement by the Chinese Delegation at the General Debate of United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*. Nueva York: Misión Permanente en las Naciones Unidas. Recuperado el 23 de mayo de 2018 de http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/9July_China.pdf

Rocha, I. (2011). El régimen de comercio de armas convencionales en la Unión Europea. *DER*, 2010(40), 669-700.

Rogers, D. (2009). *Postinternationalism and Small Arms Control*. Farnham: Ashgate Publishing.

Saferworld. (2014). *25 years: a Saferworld Timeline 1989-2014*. Recuperado el 2 de febrero de 2018 de <http://galleries.saferworld.org.uk/gallery/25th-timeline/#/gallery/25th-timeline/slide/timeline/>

Saferworld. (1989). *Saferworld.org*. Recuperado el 30 de enero de 2018 de <http://galleries.saferworld.org.uk/gallery/25th-timeline/#/gallery/25th-timeline/slide/timeline/>

- Shah, A. (2013). The Arms Trade is Big Business. *Global Issues*. Recuperado el 19 de marzo de 2018 de <http://www.globalissues.org/article/74/the-arms-trade-is-big-business>
- Shapiro, A. (2011). *Defense Trade Advisory Group Plenary*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Recuperado el 23 de abril de 2018 de <https://www.state.gov/t/pm/rls/rm/162479.htm>
- Sibal, K. (27 de abril de 2013). Guns, Helicopters and the Treaty. *The Telegraph (Calcutta)*. Recuperado el 28 de mayo de 2018 de https://www.telegraphindia.com/1130427/jsp/opinion/story_16830361.jsp#.UX4_BaKG1K0
- Simmons, B. y Martin, L. (2001). *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge: The MIT Press.
- Stavrianakis, A. (2016). Legitimizing liberal militarism: politics, law and war in the Arms Trade Treaty. *Third World Quarterly*, 37(5), 1-37.
- Stavrianakis, A. (2013). Progressives, Pariahs and Sceptics: Who's Who in the Arms Trade Treaty? *E- International Relations*. Recuperado el 22 de abril de 2018 de <http://www.e-ir.info/2013/05/29/progressives-pariahs-and-sceptics-whos-who-in-the-arms-trade-treaty/>
- The Wassenaar Arrangement. (1996). *Wassenaar Org*. Recuperado el 30 de enero de 2018, de <http://www.wassenaar.org/>
- Thomson, J. E. (1993). Norms in International Relations: A Conceptual Analysis. *International Journal of Group Tensions*, 23(1), 67-83.
- UK ATT Initial Report. (2016). *United Kingdom ATT Initial Report*. Ginebra: Arms Trade Treaty Secretariat. Recuperado el 30 de marzo de 2018 de http://www.thearmstradetreaty.org/images/151223_ATT_UK_Initial_Report.pdf
- UN Panel of Experts. (2000). *Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA*. Nueva York: United Nations Organization. Recuperado el 17 de junio de 2018 de <https://www.globalpolicy.org/global-taxes/41606-final-report-of-the-un-panel-of-experts.html>
- UNIDIR. (1995). *Small Arms and Intra-State Conflicts*. Ginebra: United Nations Institute for Disarmament Research. Recuperado el 17 de junio de 2018 de <http://unidir.org/files/publications/pdfs/small-arms-and-intra-state-conflicts-238.pdf>
- UNODC. (2013). *Global Study on Homicide 2013*. Ginebra: United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado el 17 de junio de 2018 de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- Velasco, C. (2016). Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional. *Revista de Ciencias Sociales*, 55, 139-159.
- Vollmer, P. (mayo, 2008). *To call attention to the international arms trade treaty, and the actions required to ensure that it is robust, effective and properly enforced*, Discurso presentado en House of Lords Debate: Development of the International Arms Trade Treaty, Londres, Reino Unido.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425

Woolcott, P. (2014). *The Arms Trade Treaty*. Geneva: United Nations Audiovisual Library of International Law.

Yoshimatsu, H. (1998). International Regimes, International Society, and Theoretical Relations. *ICSEAD*, 98(10), 1-14.

Anexos

Anexo 1

Principales exportadores e importadores de grandes armas, 2012-2016			
Exportador	Proporción mundial (%)	Importadores	Proporción mundial (%)
Estados Unidos	33	India	13
Rusia	23	Arabia Saudita	8.2
China	6.2	Emiratos Árabes	4.6
Francia	6.0	China	4.5
Alemania	5.6	Argelia	3.7
Reino Unido	4.6	Turquía	3.3
España	2.8	Australia	3.3
Italia	2.7	Irak	3.2
Ucrania	2.6	Pakistán	3.2
Israel	2.3	Vietnam	2.0

Fuente: SIPRI anuario 2017