
Tratado sobre el Comercio de Armas
Segunda Conferencia de los Estados Partes
Ginebra, 22 al 26 de agosto de 2016

PROMOCIÓN DE LA UNIVERSALIZACIÓN DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

ANTECEDENTES

El Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) es un instrumento jurídicamente vinculante que busca establecer las normas internacionales comunes más elevadas posibles para regular o mejorar la regulación del tráfico internacional de armas convencionales. Busca además evitar y erradicar el tráfico ilícito de armas convencionales, y prevenir la desviación. Los Estados Miembros de la ONU adoptaron el TCA el 2 de abril de 2013. Los Estados Miembros de la ONU negociaron el Tratado en reconocimiento de las consecuencias humanitarias, económicas, sociales y de seguridad del tráfico ilícito y no regulado de armas convencionales. Antes de que surgiera este Tratado histórico, la regulación del tráfico mundial de esas armas de guerra y de la defensa nacional seguía siendo deficiente, ya que no existían normas internacionales convenidas. El TCA entró en vigor el 24 de diciembre de 2014 cuando se alcanzó el umbral de ratificación establecido.

2. La finalidad del Tratado es contribuir a la paz, la seguridad y la estabilidad regionales e internacionales; reducir el sufrimiento humano y promover la colaboración, la transparencia y la conducta responsable de los Estados Partes en el comercio internacional de armas a fin de fomentar la confianza entre los Estados Partes.

3. El objeto del Tratado se basa en la suposición consciente de que los Estados, como actores del sistema internacional, adoptarán estas normas de comercio internacional y se comportarán en consecuencia. Para ayudarnos a comprender la importancia del Tratado como parte del derecho internacional, la sección preambular del TCA destaca la conveniencia de lograr la adhesión universal a este Tratado. En el derecho internacional, es frecuente que la adhesión a cualquier Tratado se base en el consentimiento que expresan los Estados en obligarse por las disposiciones del Tratado a través del proceso legal formalizado de ratificación, adhesión o aceptación.

EL ESTADO DE LAS RATIFICACIONES

4. En la actualidad, el Tratado tiene 85 Estados Partes permanentes y otros 45 signatarios a la espera de su ratificación, adhesión o aceptación. Sin dudas las cifras son impresionantes, ya que el Tratado lleva apenas dos años en vigor. Sin embargo, no es un panorama para conformarse si consideramos que las Naciones Unidas tienen 193 Estados Miembros. Si está previsto que el Tratado sea verdaderamente universal, el nivel de membresía actual debe crecer con un impulso general hacia el incremento de ratificaciones, adhesiones o aceptaciones. Es necesario que los Estados signatarios se conviertan en Estados Partes de pleno derecho y, lo que es más importante, incursionar en la clasificación de los más de 60 Estados Miembros de la ONU que siguen fuera del Tratado. Por ejemplo, el mundo árabe (excepto Mauritania) y el Oriente Medio no integran actualmente la lista de Estados Partes.

5. Como los Estados pueden tener motivos diversos para no sumarse al TCA, es valioso conocer estos motivos para poder personalizar mejor las medidas correctivas.

PROMOCIÓN DE LA UNIVERSALIDAD DEL TRATADO

6. El Artículo 17 (4) del Tratado detalla lo que deben considerar las Conferencias de los Estados Partes en sus sesiones formales. El Artículo 17(4) (b) estipula específicamente que la Conferencia de los Estados Partes debe «*considerar y adoptar recomendaciones en lo que respecta a la implementación y la puesta en práctica de este Tratado, especialmente la **promoción de su universalidad***». En su texto y según lo citado, el Tratado identifica la promoción de la universalidad del Tratado como elemento esencial que merece la consideración de la Conferencia de los Estados Partes. No se pregunta si debe discutirse la promoción de la universalidad del Tratado. El texto del Tratado considera que se debe promocionar. En cambio, en la CEP2 debe discutirse cómo se debe considerar la universalidad del Tratado y qué enfoques producirían mejor los resultados deseados. Aunque en el texto del Tratado no se define la noción de universalización, puede ponerse en práctica para que implique la garantía de que la jurisdicción del Tratado se extienda, en la medida que sea posible, a todos los rincones del mundo.

7. Hay factores por considerar mientras se delibera cuál es la mejor manera de manejar la promoción de la universalidad del Tratado en la Segunda Conferencia de los Estados Partes (CEP2). Se incluyen, entre otros, los siguientes:

- Reconocer la oportunidad única que la CEP2 les ofrece a los Estados Partes para que definan el estilo adecuado que debe adoptarse en futuros enfoques y discusiones de CEP, y para que lo mantengan, en la mayor medida posible, a la par de la directiva del Tratado que se incluye en el Artículo 17 (4).
- Valorar el nivel de madurez del Tratado para garantizar que sigan estableciéndose expectativas reales para las sesiones de la CEP mediante una definición meticulosa de prioridades para el Tratado. Reconocer que la universalidad de un instrumento como el TCA no se logra de la noche a la mañana; más bien evoluciona con el tiempo en función de las medidas que se implementan para promoverla.
- Determinar las intervenciones viables y mensurables durante un período definido.

ENFOQUES SUGERIDOS

8. Si se tiene en cuenta lo anterior, las siguientes sugerencias pueden considerarse intervenciones para promover la universalización del TCA. Estas sugerencias se propusieron en consultas con diversas partes interesadas. En la medida de lo posible, se realizaron esfuerzos para representar estos puntos de vista de la manera más completa.

- **Impulsar el incremento de las ratificaciones con objetivos de ratificación y adhesión:** el propósito es aumentar la cantidad de ratificaciones del Tratado de la cifra actual de 85 a una cifra mayor en un período de dos años (de 2016 a 2018) por medio de las siguientes acciones específicas, entre otras:
 - Propagación y promoción deliberadas del Tratado (reconocimiento de los Estados Partes, la sociedad civil y los grupos de promoción) con el objetivo de obtener la suscripción de

países de todo el mundo y otorgarle el estado de instrumento universal. La propagación y la promoción podrían lograrse mediante participación multilateral o bilateral.

- Colaboración con organismos de la ONU, la sociedad civil y organismos donantes compatibles para implementar programas de divulgación con Estados signatarios a fin de identificar los factores que impiden la ratificación y ayudar a esos Estados a resolver los impedimentos identificados. Al respecto, los países prioritarios serían los Estados signatarios.
- Alentar a los Estados no partes a asistir a las conferencias y reuniones del TCA; para eso, se los debe exponer deliberadamente a esos foros para despertarles una sutil sensibilización.
- **Utilizar todas las oportunidades de declaraciones de alto nivel sobre el TCA:** un desafío importante que puede enfrentar el proceso de universalización es la voluntad política de los Estados para seguir participando del TCA a un alto nivel, ahora que pasó la fase inicial de gran resonancia del primer año del Tratado. Los Estados Partes deben buscar todas las oportunidades para recordarles a los demás Estados sobre la necesidad de participar del Tratado. Para eso, deben garantizar que sus líderes y ministros hagan menciones justas sobre el TCA en foros internacionales, como reuniones de la ONU, cumbres mundiales, conferencias regionales y reuniones bilaterales clave. Mantener la resonancia del TCA en la agenda política será el camino más rápido hacia la universalización.
- **Establecer un Grupo de Trabajo dedicado a la universalización:** el propósito del Grupo de Trabajo es conducir el proceso de armonización de ideas en torno a la universalización con el objetivo de definir el mejor enfoque para impulsar la cuestión. En el Grupo de Trabajo, pueden participar Estados, la sociedad civil y grupos de defensa que pueden reunirse para generar nuevas ideas y estrategias para avanzar con la universalización. Las cifras meta pueden ser un incentivo para acelerar el proceso, así como lo hizo la sociedad civil durante la campaña para alcanzar las 50 ratificaciones necesarias para que el Tratado entrara en vigor. Entre las tareas que realice el Grupo de Trabajo, resultará útil compartir los conocimientos obtenidos de los enfoques a la materia que adoptaron otros tratados y convenios. Como Anexo a este artículo, se adjunta un proyecto de los Términos de Referencia para el Grupo de Trabajo propuesto para la universalización.
- **Cambiar cada año el enfoque regional de la universalización:** cada año debe priorizarse una región diferente para un enfoque determinado de la universalización; quizás se puede usar la región del presidente de la CEP, si corresponde. En un determinado momento, resultará útil presentar en cada región objetivo una lista de países prioritarios como enfoque de los esfuerzos de universalización. También resultará útil identificar los países que influyen en las regiones objetivo y que pueden difundir el evangelio de la universalización a otros de la región.
- **Poner a disposición mucho más fácilmente los materiales sobre la universalización y en varios idiomas:** es necesario garantizar que las guías para ratificar el TCA y adherirse estén claramente disponibles en el sitio web de la Secretaría del TCA. También deben estarlo los vínculos a los recursos prácticos, como los del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la sociedad civil, y los de la ONU. Se recomienda considerar las traducciones a otros idiomas además de los seis de la ONU, donde resulte útil. Sin embargo, será necesario alinear el deseo de promover la universalización con los recursos financieros limitados que tiene disponibles el Tratado. Para ahorrar costos y eliminar también este posible campo minado,

los países que son hablantes nativos de los idiomas de interés podrían colaborar con las traducciones requeridas. Con relación a la fácil disponibilidad de los materiales de universalización, se sugiere además que el menú del sitio web del Tratado incluya una pestaña para la universalización, donde los usuarios puedan hacer clic y acceder a los materiales relevantes, como así también consultar las listas actuales de los Estados Partes y signatarios.

- **Papel de las organizaciones regionales:** debe reconocerse el papel de los actores y las instituciones (sub)regionales, y los beneficios de adoptar un enfoque (sub)regional. Los organismos regionales relevantes desempeñaron un papel importante en todo el proceso de creación del Tratado (de la negociación previa a la adopción del Tratado). Es conveniente que sigan haciéndolo y que cuenten con apoyo explícito mientras avanzan con la fase de implementación. Siempre que sea posible, deben aprovecharse al máximo las sinergias entre esos organismos regionales y la CEP y el presidente de la Conferencia. Las organizaciones regionales pueden propiciar la causa de la universalización ayudando a motivar a los actores internos, como los parlamentarios en países de destino. Además, es importante el intercambio de experiencias entre los Estados. Las organizaciones regionales pueden convertirse en medios auténticos para ese intercambio de experiencias entre los países de una región determinada.
- **Crear recursos de políticas específicos para cada región:** cada región tiene diversos desafíos con relación a los efectos negativos del tráfico ilícito de armas y las necesidades de universalización. Los recursos personalizados, que se enfocan en la naturaleza concreta de los desafíos, tendrán mucha más utilidad que los genéricos. Ejemplos: la ley modelo que formuló Nueva Zelanda para los Pequeños Estados Insulares, y los materiales de capacitación del UNLIREC adecuados para las necesidades de países latinoamericanos.
- **Coordinar con la sociedad civil:** la sociedad civil sigue comprometida con la universalización. Organizaciones de la sociedad civil siguen apoyando las actividades dirigidas en los niveles nacional y regional para respaldar la universalización. Tienen el objetivo de ofrecer alta calidad, promoción personalizada e intercambio de información, y de ejercer presión pública para mantener las prioridades políticas del Tratado.
- La sociedad civil puede mantener su apoyo al proceso mediante la colaboración y la asociación con la Secretaría del TCA para poder cumplir, entre otras, con las siguientes metas:
 - Proporcionarles experiencia y asesoramiento técnicos a los Gobiernos que buscan adherirse al Tratado, o ratificarlo. Se incluyen materiales de consulta, guías, juegos de herramientas y materiales de campaña a fin de brindar asistencia para promover las firmas y la ratificación.
 - Desarrollar recursos de políticas en áreas específicas de control de armamentos, como reducir la desviación hacia el terrorismo y los vínculos con otros instrumentos.
 - Apoyar y organizar seminarios o conferencias regionales para funcionarios, expertos y ONG relevantes, que se centren en la asistencia técnica y el respaldo para implementar con eficacia el Tratado.
 - Crear una red de investigadores y académicos que puedan brindar apoyo a los procesos legislativos y de implementación del Tratado.

- Promover las actividades de concientización para alentar al público a participar, de manera más activa, en el llamamiento a la adhesión y la implementación efectiva a nivel nacional.

EL PRESIDENTE DE LA CEP, LA SECRETARÍA Y LA PROMOCIÓN DE LA UNIVERSALIZACIÓN

9. El presidente de la Conferencia y la Secretaría del TCA deben cumplir papeles muy destacados en la conducción del proceso para universalizar el Tratado. Independientemente del éxito o fracaso de los papeles y los procesos antes descritos, dependerá mayormente de la visión y del grado de coordinación que apliquen el Presidente y la Secretaría a la hora de conectarse con las partes interesadas fundamentales. En este sentido, un requisito previo esencial será contar con una Secretaría totalmente funcional y con un sitio web sencillo para las partes interesadas, que simplifique el intercambio y la difusión de información, conocimientos y experiencias. Si bien es importante el papel que desempeña la Secretaría en relación con la universalización del Tratado, el presidente de la CEP debe tomar las riendas del asunto.

USAR EL FONDO FIDUCIARIO DE CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS PARA PROMOVER LA IMPLEMENTACIÓN DEL TRATADO

10. La implementación y la universalización del Tratado se cruzarán inevitablemente en un determinado momento, ya que la implementación efectiva se convierte en un elemento indispensable a la hora de promover la universalización. El TCA prevé que algunos Estados pueden requerir apoyo y asistencia para implementar algunas de sus disposiciones. Por eso, para este fin, el Tratado contempla el establecimiento de un Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias. Un Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias efectivo supone la posibilidad de brindar respaldo a los Estados que carecen de recursos para superar los desafíos financieros que se anteponen a la ratificación y la implementación del Tratado. De esa manera, aumentará la cantidad de Estados Partes del TCA. Por eso es importante que el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias, como mecanismo de respaldo, esté constituido de manera que cumpla con las diversas aspiraciones de las partes interesadas.

CONCLUSIÓN

11. Si el Tratado se implementa con eficacia, se promoverá su universalidad. Pareciera como si algunos Estados aún siguieran indecisos, esperando para ver cómo se desarrollarán la implementación y la eficacia del TCA. Un TCA, cuya implementación puede provocar un impacto contundente y gratificante a la hora de resolver el sinfín de problemas que representa el tráfico de armas convencionales mal regulado, será un incentivo para alentar a los indecisos a convertirse en Estados Partes.

ANEXO**PROPUESTA PARA
TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL GRUPO DE TRABAJO INFORMAL DEDICADO A LA
UNIVERSALIZACIÓN DEL TRATADO**

1. El 18 de mayo de 2016, durante la última reunión preparatoria informal de la CEP2, se presentó un artículo sobre la universalización del Tratado. En la reunión, se acordó que el artículo constituye las bases adecuadas para las futuras discusiones sobre la universalización del Tratado. El artículo expuso sugerencias sobre cómo podría llevarse a cabo la universalización del Tratado. Se propuso establecer un Grupo de Trabajo Informal con el objeto de crear una plataforma para que todas las partes interesadas puedan generar y compartir ideas sobre la universalización del Tratado.
2. La Regla 42.2 del Reglamento del TCA estipula que «la Conferencia debe determinar los asuntos que se considerarán en cada órgano subsidiario, lo que incluye mandato, funcionarios, composición, tamaño, duración y cuestiones presupuestarias, y puede autorizar al presidente a que realice los ajustes pertinentes en la asignación de trabajo». De acuerdo con los requisitos del procedimiento, se proponen los siguientes Términos de referencia para el Grupo de Trabajo Informal dedicado a la universalización del Tratado.

Mandato

3. El Grupo de Trabajo Informal deberá generar y compartir opiniones y medidas de implementación sobre la universalización del Tratado. Además, donde corresponda, deberá contextualizar las lecciones esenciales de otros tratados y convenios.

Composición y membresía

4. El Grupo de Trabajo Informal estará abierto a los Estados Partes, signatarios y observadores que deseen participar, como así también a representantes de la sociedad civil y otros grupos de defensa. Lo encabezará el presidente de la Tercera Conferencia de los Estados Partes.

Método de trabajo

5. El Grupo de Trabajo Informal deberá desempeñar sus funciones conforme al Reglamento del TCA, con particular referencia a las reglas 42 y 43.
6. El Grupo de Trabajo Informal deberá llevar a cabo sus reuniones inmediatamente después de los principales eventos en Ginebra para ahorrar costos y garantizar la máxima participación.
7. El intercambio de información entre los participantes deberá procesarse por medio de la Secretaría del TCA, que deberá brindarle apoyo administrativo al Grupo de Trabajo Informal.
8. El inglés será el idioma de trabajo del Grupo de Trabajo Informal.

Implicaciones presupuestarias

9. Los costos directos de las reuniones (p. ej., los costos de la conferencia, el soporte técnico y la documentación) deberán cubrirse con el presupuesto de la Tercera Conferencia de los Estados

Partes. Los costos indirectos de las reuniones (p. ej., los viajes y el alojamiento) quedarán a cargo de los participantes.
