

EXPORTACIÓN DE ARMAS CONVENCIONALES

Raúl Romeva, extraído de *Papeles de cuestiones internacionales*, nº 67, 1999

El tema de las exportaciones de armas convencionales ha sido a lo largo de los últimos años uno de los más polémicos y debatidos, sobre todo con relación al papel que éstas desempeñan en la proliferación de los conflictos armados después del fin de la guerra fría. Además, existen pocos mecanismos de control sobre estas exportaciones y es previsible que su importancia aumente en un futuro próximo, a menos que los países exportadores, especialmente los miembros de la UE no emprendan medidas para reforzar su control.

Las exportaciones de armas convencionales no pueden ser consideradas como la causa única y exclusiva de la existencia de violencia y represión, y ni siquiera del estallido de un conflicto armado. Sin embargo, sí es posible afirmar que este tipo de exportaciones suponen un importante obstáculo a la hora de llevar a cabo políticas activas de prevención de conflictos armados destinadas a evitar las guerras y, sobretodo, para conseguir las condiciones necesarias que permitan detener los conflictos armados y establecer las bases necesarias para iniciar un proceso hacia una paz sólida y duradera.

En este sentido, la importancia de estudiar el control de las exportaciones de armas convencionales en un marco como el que forman los Estados Miembros de la Unión Europea responde básicamente al hecho que estos quince Estados constituyen, colectivamente, una de las principales regiones productoras y exportadoras de armas convencionales del mundo. Asimismo, algunos de los principales países importadores de armas europeas se encuentran en zonas de gran tensión bélica, o bien se trata de países donde se contabilizan numerosas violaciones de los derechos humanos. Algunos ejemplos son Arabia Saudí, Indonesia, Pakistán, la India, Turquía o Marruecos.

En definitiva, en tanto que responsables de una tercera parte de las exportaciones de armas convencionales mundiales, una iniciativa de control y reducción de la venta a terceros países por parte de los Estados miembros de la UE tendría un efecto muy importante en el valor total de las exportaciones militares y, constituiría, a la vez, un precedente importante para desarrollar una política de control sobre estas transferencias a nivel internacional. Al mismo tiempo, la Unión Europea está en condiciones de influir sobre los países productores y exportadores de la Europea del Este (especialmente sobre aquellos que tienen intención de incorporarse a la UE) y, actuando con una sola voz, la Unión europea podría contribuir a mejorar de manera importante los regimenes de control internacionales como el Arreglo de Wassenaar o el Registro de la ONU sobre Armas Convencionales.

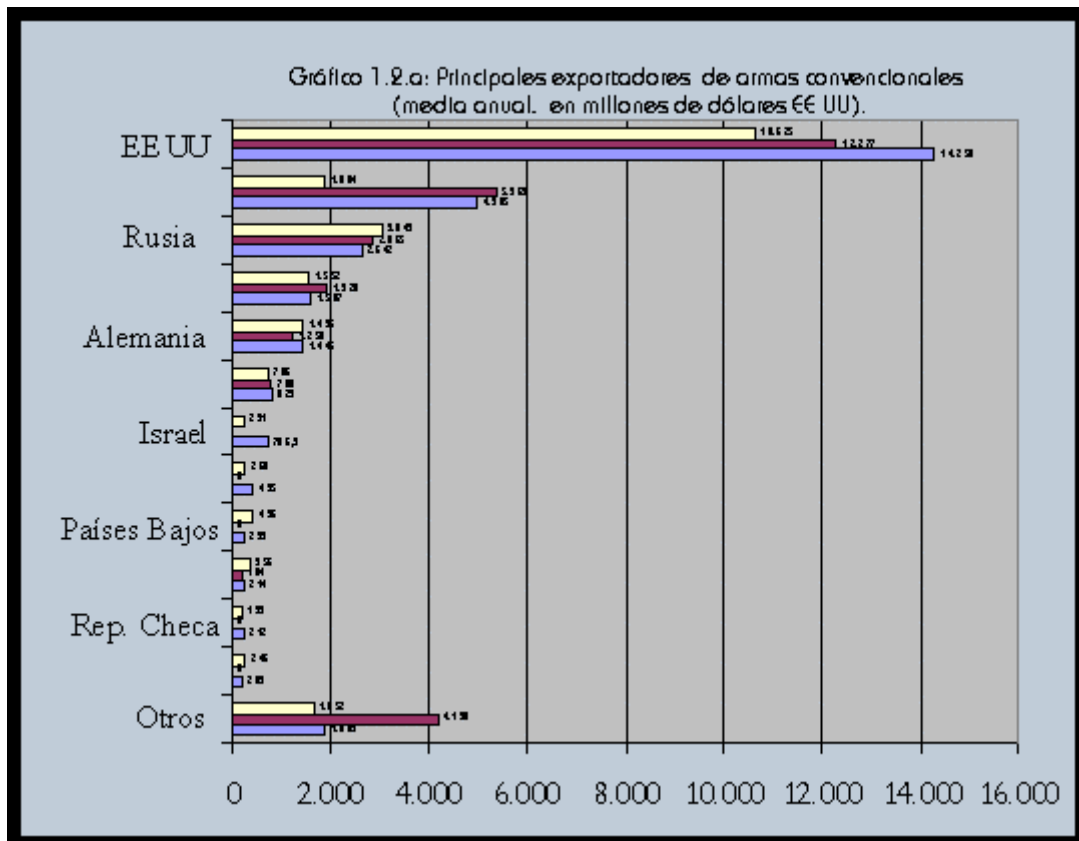
Tras haber analizado la situación del control del comercio de armas convencionales a escala internacional, en el marco de la UE, y en cada uno de los Estados miembros, es posible extraer algunas conclusiones, que se agrupan en tres ámbitos: un plano general que hace referencia a las tendencias (presentes y futuras) de las exportaciones de armas convencionales; los mecanismos de control de las exportaciones de armas; la importancia que los Estados miembros de la UE armonicen progresivamente sus políticas estatales de control de las exportaciones de armas convencionales.

Tendencias presentes y futuras

A partir de los años ochenta, pero sobretodo a principios de los años noventa, con la finalización de la guerra fría, los países desarrollados frenan sus elevados gastos militares, se para la carrera armamentística propia de aquel período, y se produce, por tanto, una acumulación importante de existencias de armas en los países desarrollados que generalmente

procuran exportar hacia países en vías de desarrollo (los cuales aumentan en promedio su gasto militar).

En valor absoluto, las transferencias de armas convencionales se reducen considerablemente durante la primera mitad de la década. Pero entre 1994 y 1997, según el SIPRI (1998: 291), se puede observar una ligera recuperación de las transferencias de armas convencionales, debido sobretodo a diversos contratos de tipo militar firmados después de la Guerra del Golfo. (ver en este sentido el gráfico 1.1, la tabla 1.1 y los gráficos 1.2.a y 1.2.b).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del *WMEAT 1996* (ACDA 1997) y del *SIPRI Yearbook 1998* (SIPRI 1998). Los datos del ACDA son en millones de dólares EE.UU., a precios constantes de 1995, y contabilizan todas las exportaciones de armas convencionales (pesadas y ligeras) mientras que las del SIPRI son en millones de dólares a precios constantes de 1990, y no contabilizan las exportaciones de armas ligeras.

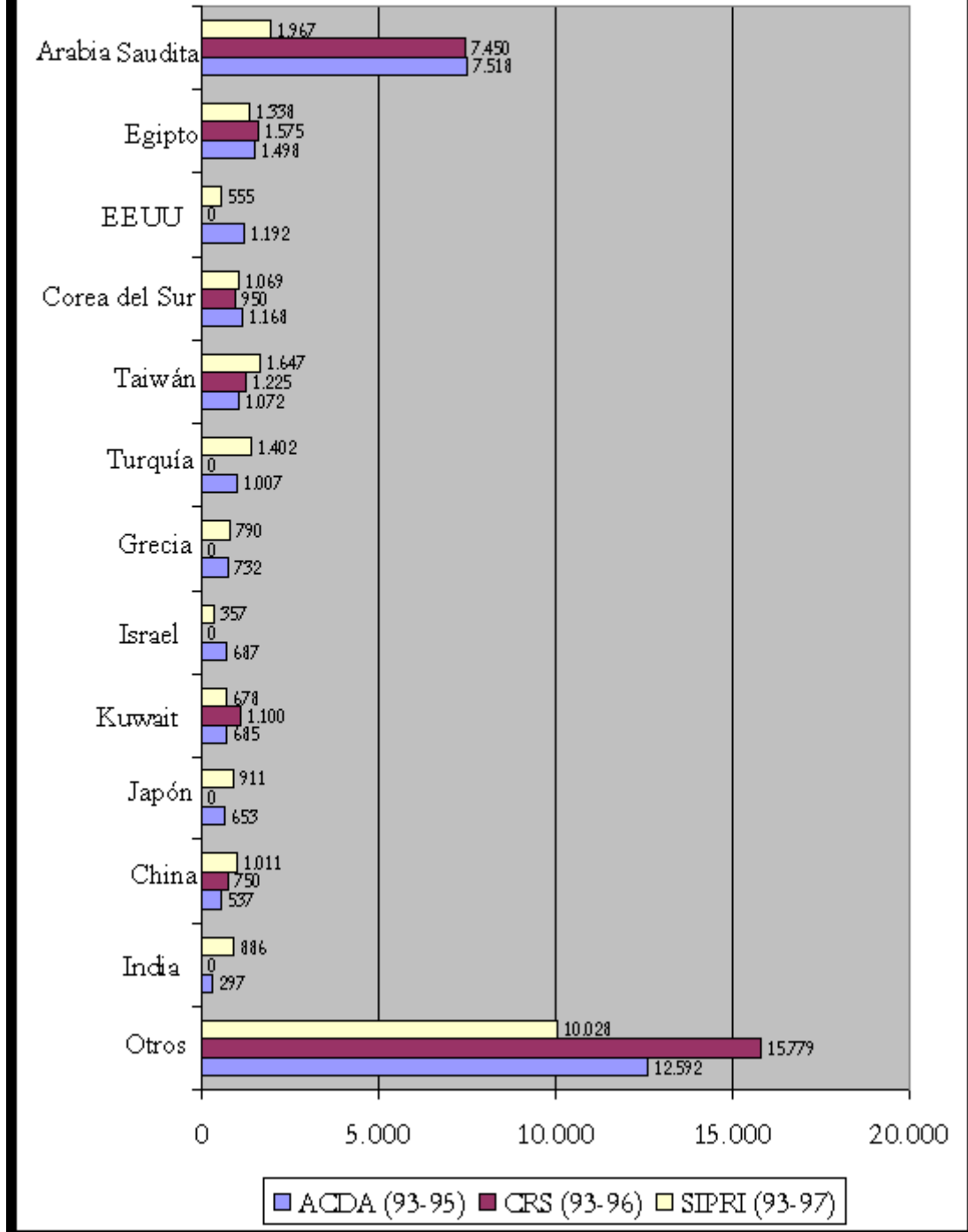
Tabla 1.1: Exportaciones e importaciones mundiales de armas convencionales

(media anual, en millones de dólares EEUU)

Principales exportadores de armas del mundo				Principales importadores de armas del mundo			
	ACDA 93-95	CRS 93-96	SIPRI 93-97		ACDA 93-95	CRS 93-96	SIPRI 93-97
EEUU	14.258	12.277	10.625	Arabia Saudí	7.518	7.450	1.967
Reino Unido	4.985	5.363	1.884	Egipto	1.498	1.575	1.338
Rusia	2.642	2.865	3.049	EEUU	1.192	-	555
Francia	1.587	1.920	1.552	Corea del Sur	1.168	950	1.069
Alemania	1.445	1.250	1.435	Taiwán	1.072	1.225	1.647
China	823	780	706	Turquía	1.007	-	1.402
Israel	706,3		231	Grecia	732	-	790
Canadá	435	-	268	Israel	687	-	357
Países Bajos	239	-	436	Kuwait	685	1.100	678
Italia	214	184	356	Japón	653	-	911
R. Checa	212	-	199	China	537	750	1.011
España	203	-	246	India	297	-	886
Otros	1.889	4.190	1.652	Otros	12.592	15.779	10.028
TOTAL	22.638	28.829	22.639	TOTAL	29.638	28.829	22.639

Nota: Los datos del WMEAT 96 (ACDA 1997) son a precios corrientes, incluyen todo tipo de material militar y corresponden a años naturales; los del Congressional Research Service (Grimmett 1997) son a precios constantes de 1996 y corresponden a años fiscales; y los del *SIPRI Yearbook 1998* (SIPRI 1998) sólo contabilizan las exportaciones de armas pesadas a precios constantes del 1990.

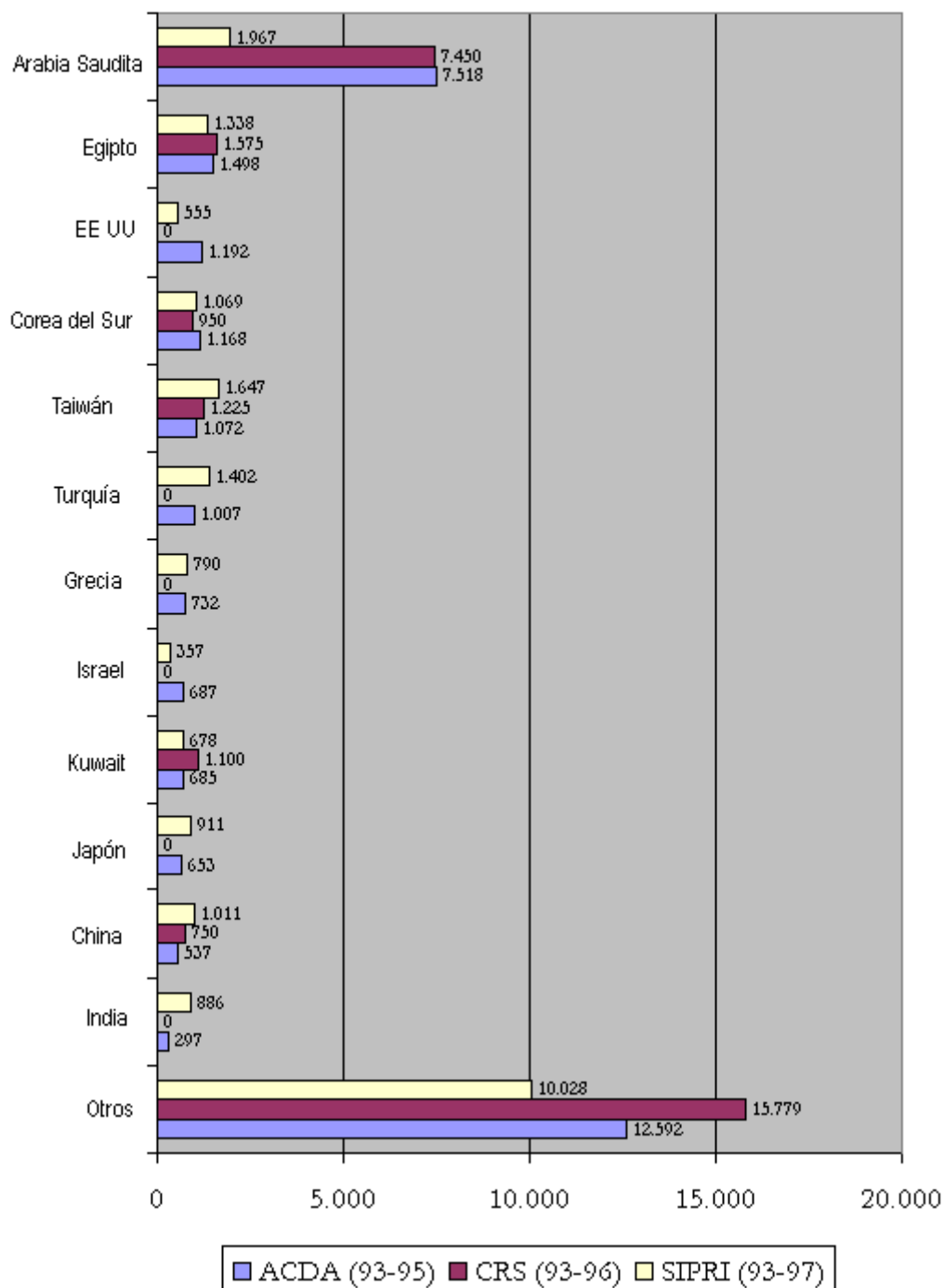
Gráfico 1.2 b: Principales importadores de armas convencionales (media anual, en millones de dólares EE UU).



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDA (1997), Grimmert (1997) y SIPRI (1998).

Nota: Los datos del WMEAT 96 (ACDA 1997) son a precios corrientes, incluyen todo tipo de material militar y corresponden a años naturales; los del Congressional Research Service (Grimmett 1997) son a precios constantes de 1996 y corresponden a años fiscales; y los del *SIPRI Yearbook 1998* (SIPRI 1998) sólo contabilizan las exportaciones de armas pesadas a precios constantes del 1990.

**Gráfico 1.2.1: Principales exportadores de armas convencionales
(media anual, en millones de dólares EE UU).**



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDA (1997), Grimmert (1997) y SIPRI (1998).

Nota: Los datos del WMEAT 96 (ACDA 1997) son a precios corrientes, incluyen todo tipo de material militar y corresponden a años naturales; los del Congressional Research Service (Grimmett 1997) son a precios constantes de 1996 y corresponden a años fiscales; y los del *SIPRI Yearbook 1998* (SIPRI 1998) sólo contabilizan las exportaciones de armas pesadas a precios constantes del 1990.

Por otro lado, los Estados miembros de la UE, en conjunto, son responsables de entre el 20 y el 30% del total de las exportaciones de armas a lo largo de la década de los noventa. Asimismo son los segundos exportadores de armas convencionales mundiales (EE UU es el primero). Y, de hecho, algunos de ellos ocupan a nivel individual los primeros lugares del *ranking* mundial de exportadores de armas convencionales como por ejemplo Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y, más recientemente, España. Por otro lado, los Estados miembros de la Unión Europea generalmente venden armas a países de Oriente Medio y del Este asiático, aunque también hay un importante intercambio entre ellos.

Finalmente, en relación a las posibles tendencias futuras del comercio de armas, es plausible pensar que éstas aumentarán a partir del 2000. De hecho el presidente estadounidense Bill Clinton ya anunció su intención de aumentar los gastos militares estadounidenses, y algunos gobiernos de países europeos, entre ellos España, están protagonizando actitudes similares.

Mecanismos de control de las exportaciones de armas convencionales

Existen pocos mecanismos de control sobre las exportaciones de armas convencionales en los Estados miembros de la UE, sobretodo si se comparan con los mecanismos que regulan las transferencias de otros tipos de armas como, por ejemplo, las de destrucción masiva.

Los mecanismos existentes se pueden clasificar según tres criterios:

1. Si son políticos (voluntarios y no jurídicamente vinculantes) o jurídicos (jurídicamente vinculantes);
2. Si son específicos para los Estados miembros de la UE o si afectan a un espacio más amplio; y
3. Si se trata de mecanismos destinados a controlar las transferencias legales o ilegales.

Cuadro 1: Mecanismos de control de las exportaciones de armas convencionales que afectan a los Estados miembros de la UE			
		<i>Control de las exportaciones legales</i>	<i>Control de las exportaciones ilegales</i>
		Mecanismos jurídicos	Mecanismos políticos
<i>Ámbito mundial</i>	Convención sobre la prohibición del uso, almacenaje, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (Tratado de Ottawa)	Arreglo de Wassenaar	
		Registro de exportaciones de armas convencionales de las Naciones Unidas	
<i>Ámbito paneuropeo</i>		Principios reguladores de la CSCE/OSCE	
<i>Ámbito Unión Europea</i>	Reglamento del Consejo sobre el control de las exportaciones de bienes de doble uso	Código de Conducta europeo sobre las transferencias de armas convencionales	Programa de la UE per prevenir y combatir el tráfico ilegal de armas convencionales
		Acción común para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre	

Fuente: Elaboración propia

Las principales conclusiones que se pueden sacar en relación al primer grupo de mecanismos, los de tipo político, son que al tratarse de mecanismos jurídicamente no vinculantes, dependen de la buena voluntad de los Gobiernos para que se cumplan. Asimismo, la redacción del texto que los recoge es muy ambigua y permite un amplio margen de interpretación por parte de los Gobiernos, lo que hace que, en definitiva, su eficacia sea escasa e incluso nula en algunos casos.

En cuanto al segundo grupo de mecanismos, los de tipo jurídico, son mucho menos numerosos que los anteriores (sólo dos), ya que, al tratarse de mecanismos que vinculan jurídicamente a los Gobiernos de los Estados, éstos son mucho más reacios a comprometerse.

Armonización progresiva de las políticas de los Estados

En primer lugar, hay que poner de manifiesto el hecho que cuando en 1958 nació la Comunidad Económica Europea (de acuerdo con el Tratado de Roma firmado en la capital italiana el 25 de marzo de 1957), lo hizo dejando fuera de las competencias comunitarias las cuestiones relativas a la producción y a las exportaciones de armas. Así, los artículos 223 a 225 del Tratado de la CEE estipulan prerrogativas estatales para todos aquellos productos incluidos en una lista anexada al artículo 223.

Hasta que no entró en vigor el Tratado de Maastricht, en noviembre de 1993, la Cooperación Política Europea, establecida a principios de los setenta, era el marco de discusión para todos aquellos temas relacionados con las exportaciones de armas así como con los embargos de armas. La conclusión que podemos extraer de estos años de CPE es que, a pesar de las numerosas declaraciones de intenciones que los Estados miembros hicieron durante este período, especialmente después del episodio de la Guerra del Golfo, y de la adopción de un importante compromiso político (aunque no jurídicamente vinculante) como fue la adopción en los Consejos Europeos de Luxemburgo (1991) y Lisboa (1992) de los ocho criterios comunes reguladores de las exportaciones de armas, los Gobiernos se ampararon en la opacidad y en el secretismo del comercio de armas para poder violar impunemente los mencionados criterios comunes. Asimismo, tampoco emprendieron durante este período ninguna acción decidida para que la política exterior y de seguridad fuera un tema comunitario.

Frente a las grandes dificultades que los Estados habían manifestado en la etapa de la CPE en relación con la coordinación de sus políticas de control sobre las exportaciones de armas, el Tratado de la Unión europea (Tratado de Maastricht) permite desarrollar algunos mecanismos que permiten mejorar esta coordinación. Este Tratado dio lugar a la Unión Europea de los 'tres pilares': las Comunidades Europeas (primer pilar), la intergubernabilidad de la política exterior y de seguridad común o PESC (segundo pilar), y la cooperación (tercer pilar). Sin embargo, a pesar de que la PESC iba mucho más lejos en los aspectos políticos y económicos de la política de seguridad exigida por el Acta Única, la política exterior y de seguridad en el marco de los Doce seguía siendo un tema intergubernamental. El Tratado de la Unión Europea prevé tres niveles de cooperación intergubernamental. En política exterior y cuestiones relacionadas: la cooperación sistemática (acuerdo entre los Gobiernos para informarse y consultarse mutuamente); la posición común (que todos los Estados miembros están políticamente, si bien no legalmente, obligados a cumplir); y la acción común, según la cual el proceso de toma de decisiones se convierte en mucho más integrado de forma que la UE puede proyectar una política exterior coherente y progresiva.

Parecía que la Conferencia Intergubernamental de 1996, que tenía por objeto revisar el Tratado de la Unión Europea, podía ser una buena ocasión para realizar un verdadero salto hacia adelante en cuanto a la armonización de las políticas estatales de control de las exportaciones de armas. Sin embargo, tampoco el Tratado de Amsterdam resultante de la CIG de 1996, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, supuso ningún avance significativo de cara a armonizar y endurecer los controles sobre las exportaciones de armas convencionales. De hecho, de acuerdo con el nuevo Tratado, la política exterior y de seguridad es una de las que menos avanzan hacia la comunitarización.

Por otro lado, la poca voluntad de los Gobiernos para avanzar hacia la plena comunitarización y fortalecimiento del control del comercio de armas choca frontalmente con la postura de la única institución directamente escogida por la ciudadanía de la Unión europea, el Parlamento Europeo, que ha puesto repetidamente de manifiesto, y especialmente a lo largo de las dos conferencias intergubernamentales que concluyeron con los Tratados de Maastricht y de Amsterdam respectivamente, su deseo de que la UE cuente con una verdadera y efectiva

Política Exterior y de Seguridad Común, que se suprima el artículo 223 (que con la nueva numeración del Tratado de Maastricht se convierte en el 298), y que se armonicen y comunitaricen las políticas de control de la exportaciones de armas.

Por todo ello, cada uno de los Estados miembro sigue disponiendo de un cuadro legislativo propio y sigue desarrollando sus propias prácticas legislativas en cuanto al control de las exportaciones de armas, de forma que la eficacia misma de estos procedimientos varía mucho de un Estado a otro. De hecho, las reglamentaciones de los Estados miembro de la UE llevan incorporados, en mayor o menor grado, una media de cuatro criterios de los que conforman el Código de Conducta Europeo sobre las exportaciones de armas. Sin embargo, también es posible constatar que estos criterios se encuentran generalmente redactados de forma muy ambigua, proporcionan una gran flexibilidad de interpretación por parte de los Estados, y presentan numerosos agujeros legales. Este hecho, por tanto, facilita que los Estados puedan llevar a cabo determinadas exportaciones de armas, amparándose muchas veces en una interpretación muy laxa de sus propias leyes y reglamentos.

Conclusión

Se puede afirmar que si los quince Estados miembro de la UE no emprenden medidas decididas a fortalecer y a armonizar sus políticas de control sobre las exportaciones de armas convencionales, se debilita la efectividad de este control, se permite que armas convencionales europeas sean vendidas a países donde se violan de forma flagrante los derechos humanos, y se pone de manifiesto la falta de voluntad política de los quince a la hora de adoptar una verdadera política común en temas de seguridad y defensa.